

Energiepolitik in der EU und Russland – Interessenlagen, Konfliktpotenziale, Kooperationsansätze

Vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
der Universität Duisburg-Essen
zur Erlangung des akademischen Grades

Dr. rer. pol.

genehmigte Dissertation

von

Stefan Liebing

aus

Stuttgart

1. Gutachter: Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt
2. Gutachter: Prof. Dr. Volker Clausen

Tag der Disputation:

1. Juni 2010

INHALT

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	4
TABELLENVERZEICHNIS	4
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	5
VORWORT	6
1 EINFÜHRUNG	7
2 HISTORISCHE FUNDIERUNG	10
2.1 Der Ausgangspunkt: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl	10
2.1.1 Gründung und institutionelle Einbindung.....	10
2.1.2 Aufgaben und Kompetenzen.....	12
2.1.3 Von der Theorie zur Praxis: Der realpolitische Einflussraum der EGKS und nationalstaatliche Beharrungsversuche	15
2.2 Erneute Betonung der Energiepolitik: Die Gründung der Euratom.....	17
2.2.1 Gründung und institutioneller Kontext	17
2.2.2 Aufgaben und Kompetenzen.....	17
2.2.3 Reale Bedeutung und künftige Ausrichtung	19
2.3 Von der EWG zur EU	21
2.4 Die Bedeutung des Europäischen Verfassungsvertrags und des Reformvertrags von Lissabon.....	23
3 EUROPÄISCHE ENERGIEPOLITIK	26
3.1 Der europäische und die internationalen Märkte für Erdgas	26
3.1.1 Angebots- und Nachfragesituation.....	26
3.1.2 Transportwege und Gasbeschaffenheiten	29
3.1.3 Preisbildungsmechanismen für Erdgas in Europa.....	32
3.1.4 Preisbildungsmechanismen für Erdgastransport (Pipelinetarife).....	34
3.1.5 Die Wertschöpfungskette am Beispiel des deutschen Marktes.....	38
3.2 Integrationstheoretische Ansätze als Grundlage für energiepolitische Betrachtungen	40
3.3 Energiepolitische Kompetenzen der Europäischen Union und rechtliche Rahmenbedingungen	43
3.3.1 Aktuelle Rechtslage	43
3.3.2 Ausblick: Energierechtliche Konzeptionen im gescheiterten Verfassungsvertrag und im EU-Reformvertrag von Lissabon	46
3.4 Die Interessenlagen europäischer politischer Institutionen	48
3.4.1 Identifikation relevanter Akteure	48
3.4.2 Die EU-Kommission als Treiber europäischer Energiepolitik	49
3.4.3 Der EU-Ministerrat	62
3.4.4 Das Europäische Parlament	75
3.4.5 Weitere relevante Akteure	80
3.5 Die Marktteilnehmer: Positionen der Energieunternehmen sowie der Verbraucher und ihrer Verbände.....	88
3.5.1 Energieverbraucher.....	88
3.5.2 Energieerzeuger und übrige Energiewirtschaft.....	97
3.6 EU-Energiepolitik: unentschieden und konzeptionslos ?.....	105

4	RUSSISCHE ENERGIEPOLITIK.....	110
4.1	Die russische Volkswirtschaft und ihre Abhängigkeit von Öl und Gas.....	110
4.2	Die russischen Erdgasmärkte – Charakteristika und Problemfelder.....	114
4.2.1	Erdgasvorkommen und –produktion.....	114
4.2.2	Erdgasimporte	118
4.2.3	Erdgastransport / Infrastruktur	120
4.2.4	Erdgasabsatz und –preise im Inland.....	123
4.2.5	Exporte	125
4.3	Die russische Energiewirtschaft	127
4.3.1	Gasförderung.....	127
4.3.2	Transport und Speicherung	133
4.3.3	Inländischer Vertrieb	134
4.3.4	Export.....	135
4.3.5	Gashandel.....	136
4.3.6	Aktivitäten russischer Energieunternehmen im Ausland	137
4.3.7	Gas-OPEC	139
4.4	Der russische energierechtliche Rahmen.....	141
4.4.1	Preise und Transporttarife.....	141
4.4.2	Netzzugang	143
4.4.3	Zugang zu Gasressourcen	144
4.4.4	Institutionen des russischen Energierechts	146
4.5	Russische energiepolitische Akteure und ihre Interessenlagen.....	148
4.5.1	Relevante Akteure und ihre Interessenlagen.....	148
4.5.2	Energiepolitische Themenfelder	169
4.6	Russische Energiepolitik – intransparent und egoistisch ?.....	178
5	ENERGIEBEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EU UND RUSSLAND UND DIE BEDEUTUNG VON KOPPELGESCHÄFTEN	180
5.1	Theoretische Fundierung des Konzepts des Koppelgeschäftes	182
5.2	Das Vorkommen von Koppelgeschäften in der Praxis EU-russischer Energiepolitik	187
5.3	Die Bedeutung von Kommunikation und Vertrauen in den EU-Russland- Energiebeziehungen.....	196
5.3.1	Theoretische Konzepte von Vertrauen.....	196
5.3.2	Fehlendes Vertrauen als Ursache für das Scheitern von Koppelgeschäften	200
5.4	Der EU-Russland-Dialog als Kommunikationsplattform zur Entwicklung energiepolitischer Strategien	204
5.5	Die Bedeutung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland	209
5.6	Zusammenfassung und Ausblick.....	212
6	SCHLUSSBEMERKUNGEN	215
	ENDNOTEN	218

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Globale Nachfrage nach Primärenergieträgern	S. 27
Abb. 2	Erdgasnachfrage nach Kernmärkten	S. 27
Abb. 3	Überblick über die wichtigsten Ferngastransportleitungen	S. 31
Abb. 4	Die Wertschöpfungskette für Erdgas im deutschen Markt	S. 39
Abb. 5	Abhängigkeit europäischer Länder von russischen Gaslieferungen	S. 73
Abb. 6	Die Versorgungsseite der russischen Gasbilanz nach Korchemkin	S. 120
Abb. 7	Ferngasleitungsnetz in Russland	S. 122
Abb. 8	Exportvolumina von Gazprom im Jahr 2007	S. 136
Abb. 9	Bestehende und geplante Speicherprojekte von Gazprom im europäischen Ausland	S. 138
Abb. 10	Unternehmensstruktur von Gazprom in Westeuropa	S. 139

Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Interessenlage ausgewählter Mitgliedsstaaten und resultierende Einstellung gegenüber Russland	S. 75
Tab. 2	„Optimistische“ russische Gasbilanz	S. 118
Tab. 3	Inlandspreise und –kosten 1999 bis 2002	S. 124
Tab. 4	Arten von Verhandlungsprozessen nach Scharpf	S. 184
Tab. 5	Typen von Koppelgeschäften	S. 185
Tab. 6	Erfolgreiche Spielstrategien bei unterschiedlichen Interessenkonstellationen	S. 191
Tab. 7	Das Gefangenendilemma	S. 196
Tab. 8	Spiel mit zwei Nash-Gleichgewichten	S. 197
Tab. 9	Indikatoren für institutionelle Unsicherheit zwischen EU und Russland	S. 201

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
Bcm/a	Billion Cubic Meters per annum (Milliarden Kubikmeter pro Jahr)
BDE	Bund der Energieverbraucher
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGW	Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft
BEUC	Bureau Européen des Unions des Consommateurs
bzw	beziehungsweise
CCS	Carbon Capture and Storage
CDM	Clean Development Mechanism
CEER	Council of European Energy Regulators
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COMP	Competition (gebräuchliche Abkürzung für Generaldirektion Binnenmarkt)
EBRD	European Bank of Reconstruction and Development
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften
EIB	Europäische Investitionsbank
ENV	Environment
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EP	Europäisches Parlament
EREGG	European Regulators Group of Electricity and Gas
ETS	Emissions Trading System
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GIE	Gas Infrastructure Europe
GRI	Gas Regional Initiative
i. V. m.	in Verbindung mit
JI	Joint Implementation
km ²	Quadratkilometer
LNG	Liquefied Natural Gas (verflüssigtes Erdgas)
m	Meter
m ³	Kubikmeter
MEP	Member of European Parliament (deutsch: auch MdEP)
Mrd.	Milliarde
Mtoe	Million Tons of Oil Equivalent (Millionen Tonnen Öläquivalent)
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
Tab.	Tabelle
TEN-E	Transeuropäische Netze - Elektrizität
TREN	Transport and Energy (Abkürzung für die Generaldirektion Verkehr/Energie)
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
USA	United States of America
USD	US-Dollar
VIK	Verband der industriellen Kraftwirtschaft

Vorwort

Energiepolitische Fragen haben mich fast während meines gesamten bisherigen Berufslebens beschäftigt. Wer mit der Erdgaswirtschaft zu tun hat, wird fast zwangsläufig mit Fragen der Abhängigkeit Europas von russischen Gaslieferungen konfrontiert. Ich hatte zu mehreren Gelegenheiten die Chance, mich nicht nur theoretisch, sondern selbst unmittelbar beruflich mit solchen Fragestellungen zu befassen. In dem Bemühen, die energiepolitischen Wechselwirkungen zwischen dem Lieferantenland Russland und den Abnehmerländern in der Europäischen Union zu verstehen, habe ich festgestellt, dass Wirtschaftsvertreter wie Journalisten überzeugende Erklärungsansätze für die bestehenden Schwierigkeiten häufig vermissen lassen. Grund genug, mich mit dieser Fragestellung neben meinen beruflichen Aufgaben intensiv auch wissenschaftlich zu befassen. Entstanden ist daraus die vorgelegte Arbeit.

Eine solche Dissertation kann nur gelingen mit großer Unterstützung von vielen Seiten, ganz besonders dann, wenn die Arbeit neben einer intensiven beruflichen Tätigkeit angefertigt wird. An erster Stelle gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt für seine Geduld mit einem externen Promovenden und für seine hilfreichen Anregungen und wertvollen Hinweise sowie für die großartige Betreuung. Mit großem Engagement haben mich auch Herr Prof. Dr. Volker Clausen als Zweitgutachter sowie die Herren Prof. Dr. Tobias Debiel und Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte als Mitglieder des Promotionsausschusses unterstützt. Ich danke Herrn Prof. Dr. Heinz Schrumpf sowie den Mitpromovendinnen und -promovenden am Lehrstuhl Axt für anregende Diskussionen und für die gemeinsame Zeit im Rahmen der Promovendenworkshops – viele gute Ideen daraus sind in die Arbeit eingeflossen. Schließlich danke ich allen Freunden, Verwandten und Bekannten für ihr Verständnis, wenn neben Beruf und Arbeit an der Dissertation wenig Zeit für anderes blieb. An erster Stelle aber meiner Frau Ines, die mich auf vielfältige Weise unterstützt hat. Ohne sie wäre diese Arbeit in dieser Form nicht zustande gekommen.

Die nachfolgende Arbeit soll einen kleinen Beitrag zur Weiterentwicklung einer vielgestaltigen politikwissenschaftlichen Diskussion um die EU-Russland-Beziehungen leisten.

1 Einführung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, warum energiepolitische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Russland so wenig erfolgreich ist. Krisen und Dispute zwischen beiden Seiten reihten sich in den vergangenen Jahren fast nahtlos aneinander: Die erste Ukraine-Krise im Jahr 2006, die zweite Krise im Jahr 2009, dazwischen die Auseinandersetzung um die Eigentumsverhältnisse europäischer Unternehmen an russischen Energieressourcen, namentlich Sachalin-2 (Shell) und TNK-BP (British Petroleum), die gesetzliche Verankerung eines Gasexportmonopols für Gazprom auf russischer Seite und von Investitionsbeschränkungen für ausländische Unternehmen im Energiesektor der EU (die sogenannte Gazprom-Klausel des dritten Energiepakets der Kommission) sind Beispiele dafür, dass die energiepolitische Kooperation zwischen der EU und Russland noch verbesserungsfähig ist.

Eine fundierte Beschreibung und Analyse dieser Probleme erfordert einen interdisziplinären Ansatz: Es ist zwingend notwendig, die Funktionsweise von Erdgasmärkten mitsamt ihrer Restriktionen zu verstehen (Betriebs- und Volkswirtschaftslehre), die Akteure in den energiewirtschaftlichen und –politischen Arenen auf beiden Seiten zu identifizieren und ihre jeweiligen Interessenlagen zu verstehen (Politikwissenschaften), um dann auf der Basis spieltheoretischer Ansätze einen Erklärungsversuch zu wagen (Volkswirtschaftslehre) und zu untersuchen, ob Koppelgeschäfte (Politikwissenschaften) eine Möglichkeit darstellen, die bestehenden Probleme zu überwinden sowie der Frage nachzugehen, welche Rolle dabei insbesondere die Schaffung von Vertrauen zwischen den Beteiligten (Psychologie) spielt.

Die vorliegende Arbeit wagt diesen Versuch. Sie führt damit Ansätze zur Theorie von (politischen) Koppelgeschäften weiter und ergänzt sie um eine außenpolitische Komponente. Und sie wird von der These ausgehen, dass Koppelgeschäfte zwischen der EU und Russland deshalb nur in den seltensten Fällen erfolgreich abgeschlossen werden konnten, weil kommunikative Barrieren, insbesondere bedingt durch strukturelle wie politisch-inhaltliche Differenzen nicht ausgeräumt werden und Vertrauen damit nicht im notwendigen Umfang geschaffen werden kann.

Es handelt sich um ein hochkomplexes Thema, wie allein die umfangreiche Diskussion innerhalb der politischen Institutionen der vergangenen Jahre belegt und es ist dem Autor

wohlbewusst, dass die vorliegende Arbeit diese Diskussion allenfalls ergänzen und auf Basis der Anwendung theoretischer Betrachtungen den Blick auf Aspekte lenken kann, die oftmals in der manchmal hitzigen und emotionalen tagespolitischen Debatte ein wenig vernachlässigt werden.

Die Energiepolitik wurde als Thema dieser Arbeit nicht nur gewählt, weil die EU-Russland-Konflikte dort derzeit am offensten zutage treten, sondern auch wegen der interessanten Gemengelage aus einer EU-Binnensicht heraus. Weder bestand in der Vergangenheit große Einigkeit zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedsstaaten über den Grad der Zuständigkeit der supranationalen Ebene, noch über die inhaltlichen Zielsetzungen. Am besten lässt sich das am energiepolitischen Zieldreieck der EU erkennen, das in leichten Variationen sowohl in relevanten energiepolitischen Papieren europäischer wie nationalstaatlicher Institutionen auftaucht. Energieversorgung soll demnach kostengünstig (ökonomisch attraktiv), umweltfreundlich (effizient) und sicher (verlässlich) sein. Leider schließen diese Ziele einander meistens aus, was zu einer komplexen, oft auch durch technologische Machbarkeiten eingeschränkten, politischen Diskussion führt, die ein hohes Maß an Detailkenntnis erfordert.

In den vergangenen Jahren hat die Frage des Umgangs mit Erdgas als Energieträger eine besondere Rolle gespielt. Dies zum einen wegen der langfristig angelegten Lieferbeziehungen und Verbindungen. Erdgas wird in und nach Europa meist per Pipeline transportiert, daher sind kurzfristige Veränderungen der Lieferbeziehungen weit schwieriger als in einem liquiden, weltweit vernetzten Markt, wie er beispielsweise für Erdöl existiert. Daneben sind Erdgasvorkommen deutlich stärker konzentriert als selbst Ölvorkommen. Daher wird die Fragestellung der Arbeit unter besonderer Berücksichtigung des Energieträgers Erdgas diskutiert, die angerissenen Problemfelder sind in diesem Wirtschaftssektor am klarsten erkenn- und beschreibbar.

In Kapitel 2 erfolgt zunächst ein kurzer Abriss über die historische Entwicklung europäischer Energiepolitik und deren Institutionen. Eine Grundkenntnis darüber ist wichtig, um die Antreiber und Interessenlagen der Akteure auf der europäischen Seite besser einordnen zu können. Darauf aufbauend, untersucht Kapitel 3 auf Basis eines Multi-Level-Governance-Ansatzes, welche Akteure auf europäischer Ebene für die energiepolitische Diskussion relevant sind, wie ihre Interessenlagen aussehen und wie sie interagieren. Dies wird vor allem

aus einer Beschreibung von Beschlüssen und Diskussionen der vergangenen Jahre abgeleitet werden. Dabei liegt die Hypothese zugrunde, dass trotz der Tatsache, dass nach wie vor eine originäre Kompetenz der europäischen Ebene in energiepolitischen Fragen nicht gegeben ist, die Organe der EU versuchen, zunehmend Einfluss auf solche Themen zu nehmen. Dabei gibt es wichtige Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Akteuren, insbesondere in der Frage der Gewichtung der drei Zielkomponenten und bei der Frage, ob die EU zusätzliche bzw. neue originäre Kompetenzen benötigt oder nicht vielmehr die nationalstaatliche Ebene gestärkt werden muss. Neben einer Beleuchtung dieser Debatte soll gerade die Analyse der Entwicklung von energieaußenpolitischen Aktivitäten auf EU-Ebene breiten Raum einnehmen.

In Kapitel 4 wird anschließend die russische Seite untersucht: Kann man auch hier von einer politischen Arena sprechen, die sich durch einen Multi-Level-Governance-Ansatz beschreiben lässt ? Welche Interessen haben die russischen Akteure ? Auch wenn vieles wegen der schwierigen Informations- und Kommunikationslage nicht eindeutig belegt werden kann, so ergibt sich doch durch die Kombination von öffentlichen Äußerungen russischer Entscheidungsträger und durch deren Interpretation durch westliche Politikwissenschaftler ein recht klares Bild. Aus den Kapiteln 3 und 4 wird sich eine Bestätigung der Hypothese ergeben, wonach eine starke Verschränkung und eine beachtenswerte Kongruenz von Interessen auf der russischen und der europäischen Seite bestehen. Dennoch waren Kooperationsansätze bislang in der Praxis nur selten von Erfolg gekrönt.

Kapitel 5 wird schließlich einen Erklärungsansatz für dieses Phänomen wagen und dafür auf spieltheoretische Modelle zurückgreifen. Dazu wird zunächst das Konzept des Koppelgeschäfts eingeführt und theoretisch diskutiert, bevor es auf die Fragestellung der EU-Russland-Beziehungen in Energiefragen angewendet werden kann. Abschließend mache ich den Versuch, die Rolle von Kommunikation und Vertrauensbildung zu untersuchen und die Bedeutung des EU-Russland-Energiedialogs für die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zu bewerten.

Kapitel 6 wird in Form einiger Schlussbemerkungen die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit zusammenfassen und Ansatzpunkte für eine Verbesserung der energiepolitischen Beziehungen zwischen der EU und Russland aufzeigen.

2 Historische Fundierung

2.1 *Der Ausgangspunkt: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*

2.1.1 Gründung und institutionelle Einbindung

Die ersten Bemühungen um eine engere europäische Kooperation nach dem zweiten Weltkrieg gehen auf das Bedürfnis nach Abstimmung insbesondere in energie- und montanpolitischen Fragestellungen zurück¹. Am 18. April 1951 unterzeichneten sechs Gründungsmitglieder den Pariser Vertrag, der am 24. Juli 1952 in Kraft trat und eine Laufzeit von 50 Jahren hatte und mit dem die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch „Montanunion“) geboren war². Die Gründungsmitglieder der EGKS waren Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

Die EGKS war die erste überstaatliche Organisation auf dem Weg zur wirtschaftlichen und politischen Integration Europas.

Frankreich wurde von den Vereinigten Staaten nach dem zweiten Weltkrieg gedrängt, eine Führungsrolle in einem supranationalen Europa zu übernehmen³. Die USA begründeten dies vor allem mit den Sorgen um die Integration der Bundesrepublik Deutschland in das Westbündnis. So schrieb der amerikanische Außenminister Acheson im Jahr 1949 an seinen französischen Amtskollegen Schuman: „Now is the time for French initiative and leadership of the type required to integrate the German Federal Republic promptly and decisively into Western Europe. Delay will seriously weaken the possibilities of success.“⁴ Diese Forderung griff Frankreich aber erst vor dem Hintergrund einer Drohung der USA und Großbritanniens auf, die Produktionsbeschränkungen für die deutsche Stahlindustrie aufzuheben. Der französische Planungskommissar Monnet beschrieb ein für Frankreich ausnehmend gefährliches Szenario: „Wirtschaftsaufschwung in Deutschland; deutsches Ausfuhrdumping; Ruf nach Schutzmaßnahmen für die französische Industrie; Stillstand oder Verwässerung der Liberalisierung des Handels; Wiedererstehen der Vorkriegskartelle (...) Deutschland wird sich schnell entwickeln und wir werden die deutsche Aufrüstung nicht verhindern können.“⁵ – daher schlug Monnet vor, die Stahl-, aber auch die Kohleindustrie der Aufsicht einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen. Kohle deshalb, weil dieser wichtigste

Energieträger notwendig für die Stahlproduktion war und Frankreich einen Kohlemangel befürchtete, der den Wiederaufbau seiner Stahlindustrie verlangsamt hätte.

Die Gründung der EGKS ging auf den so genannten Schumanplan des französischen Außenministers Robert Schuman zurück, der 1950 auf Basis der Überlegungen von Monnet die Errichtung einer gemeinsamen Koordinations- und Kontrollbehörde für die deutsche und die französische Kohle- und Stahlproduktion vorschlug. Ziel war neben der europäischen Integration als Fernziel wirtschaftspolitisch die Zusammenfassung der nationalen Kohle- und Stahlmärkte zu einem gemeinsamen, starken Markt und die Verbesserung der Bedingungen für Industrie, Verbraucher und Arbeitnehmer; außenpolitisches Ziel war die Ablösung der alliierten Kontrolle über die deutsche Ruhrindustrie⁶. Sie sollte durch ein rein westeuropäisches Organ ersetzt werden, das die Bundesrepublik einschloss.

Diese Intention zeigt auch die Präambel des EGKS-Vertrags eindeutig:

Die Unterzeichnenden haben sich "[...] in dem Bemühen, durch die Ausweitung ihrer Grundproduktion zur Hebung des Lebensstandards und zum Fortschritt der Werke des Friedens beizutragen, entschlossen, an die Stelle der jahrhundertealten Rivalitäten einen Zusammenschluss ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft der Völker zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können."⁷.

Die Montanunion verfügte zunächst über vier Gemeinschaftsorgane: Die Hohe Behörde, deren erster Präsident Jean Monnet war; die Gemeinsame Versammlung aus Abgeordneten aller Mitgliedstaaten; den Besonderen Ministerrat sowie den Gerichtshof, dessen Entscheidungen sowohl für die Organisation selbst wie auch für die einzelnen Mitgliedsstaaten bindend waren.

Ein Problem der Montanunion als Instrument zur europäischen Integration lag schon bald in ihrer Beschränkung auf nur einen Wirtschaftssektor. Bereits drei Jahre nach Inkrafttreten der EGKS beschlossen daher die Außenminister der sechs Mitgliedsstaaten die Ausweitung der

Gemeinschaft auf alle Bereiche der Wirtschaft; der Beschluss mündete 1957 in der Gründung der EWG.

Nach der Gründung der EWG und der EURATOM 1957 wurde die Zuständigkeit der Gemeinsamen Versammlung (seit 1962 Europäisches Parlament) und des Gerichtshofs auf alle drei Organisationen ausgeweitet⁸.

Diese Entwicklungen hatten erst später Auswirkungen auf die strukturelle Einbindung der EGKS: Im Jahr 1967 wurde sie mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) fusioniert und bildete nunmehr eine Teilorganisation der Europäischen Gemeinschaften (EG) bzw. - seit Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht 1993 - der Europäischen Union (EU). Mit der Fusion ging die Hohe Behörde in der Europäischen Kommission auf und der Besondere Ministerrat im Rat der Europäischen Gemeinschaften. Die Erweiterungen der EGKS vollzogen sich im Rahmen der jeweiligen Erweiterungsprozesse der EG bzw. der EU.

In der Folgezeit büßte die Montanunion gegenüber der EWG bzw. innerhalb der EG zunehmend an Bedeutung ein, zumal der Montansektor schrittweise an Bedeutung für die europäische Ökonomie verlor. Der EGKS-Vertrag war anders als die unbegrenzten EWG- und EURATOM-Verträge auf 50 Jahre befristet und endete im Jahr 2002.

2.1.2 Aufgaben und Kompetenzen

Bereits in der Definition der Aufgaben der EGKS finden sich Hinweise auf die wesentlichen Zielfelder europäischer Energiepolitik, wie sie auch heute noch die Diskussion prägen:

Zum ersten spielt eine wichtige Rolle die Sicherung der Versorgung der dem Bündnis angehörenden Volkswirtschaften mit Energie (als zwingende Voraussetzung für erfolgreiches wirtschaftliches Handeln – „Daseinsvorsorge“) zu Preisen, die die Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten gewährleisten. Darauf verweisen beispielsweise folgende Unterpunkte von §4 EGKS-Vertrag:

„[Die EGKS hat die Aufgabe,]

- auf eine geordnete Versorgung des gemeinsamen Marktes unter Berücksichtigung des Bedarfs dritter Länder zu achten;

- auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiter hinzuwirken, die es erlaubt, diese Bedingungen im Rahmen der Fortschritte in jeder der zu ihrem Aufgabenkreis gehörenden Industrien einander anzugleichen;
- die Entwicklung des zwischenstaatlichen Austausches zu fördern und dafür zu sorgen, dass bei den Preisen auf den auswärtigen Märkten angemessene Grenzen eingehalten werden“⁹

Im folgenden §5 ist geregelt, welche Aktivitäten den Mitgliedsstaaten und deren Marktteilnehmern untersagt sind. Zum Thema Versorgungssicherheit findet sich in der Liste ein Verbot, wonach „einschränkende Praktiken, die auf eine Aufteilung oder Ausbeutung der Märkte abzielen“, untersagt sind¹⁰.

Zum zweiten zielt der Vertrag ab auf eine Verhinderung des Missbrauchs von natürlichen Monopolen, insbesondere durch Ausschluss von Marktteilnehmern vom Zugang zur Infrastruktur der Energieversorgung und der Abschöpfung von Monopolrenten (Schaffung eines funktionierenden, grenzübergreifenden Wettbewerbsmarktes). Darauf verweisen insbesondere:

„[Die EGKS hat die Aufgabe,]

- allen in vergleichbarer Lage befindlichen Verbrauchern des gemeinsamen Marktes gleichen Zugang zu der Produktion zu sichern;
- auf die Bildung niedrigster Preise dergestalt zu achten, dass diese Preise nicht eine Erhöhung der von denselben Unternehmen bei anderen Geschäften angewandten Preise oder der Gesamtheit der Preise während eines anderen Zeitabschnittes zur Folge haben; hierbei sind die erforderlichen Abschreibungen zu ermöglichen und den hereingenommenen Kapitalien normale Verzinsungsmöglichkeiten zu bieten;
- die geordnete Ausweitung und Modernisierung der Erzeugung sowie die Verbesserung der Qualität in einer Weise zu fördern, die jede Schutzmaßnahme gegen Konkurrenzindustrien ausschließt, es sei denn, dass sie durch eine von diesen Unternehmen oder zu ihren Gunsten vorgenommene unzulässige Handlung gerechtfertigt ist.“¹¹

Zur Verhinderung missbräuchlichen Verhaltens sieht §5 vor, folgendes zu untersagen:

- „Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung sowie mengenmäßige Beschränkungen des Warenverkehrs;
- Maßnahmen oder Praktiken, die eine Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Käufern oder Verbrauchern herbeiführen, insbesondere hinsichtlich der Preis- und Lieferbedingungen und der Beförderungstarife, sowie Maßnahmen oder Praktiken, die den Käufer an der freien Wahl seines Lieferanten hindern;
- von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen oder von ihnen auferlegte Sonderlasten, in welcher Form dies auch immer geschieht“

Zum dritten schließlich beabsichtigt die EGKS eine Gewährleistung von hinreichend großen wirtschaftlichen Anreizen für Investitionen in die Versorgungsinfrastruktur trotz eventuell notwendiger Eingriffe in die Preisfindung (und damit die Rendite, also die Wirtschaftlichkeit solcher Investitionen). Dies zeigt vor allem folgender Vertragsauszug aus §4:

„[Die EGKS hat die Aufgabe,]

- darauf zu achten, daß Voraussetzungen erhalten bleiben, die einen Anreiz für die Unternehmen bieten, ihr Produktionspotential auszubauen und zu verbessern und eine Politik rationeller Ausnutzung der natürlichen Hilfsquellen unter Vermeidung von Raubbau zu verfolgen“

Wesentliches von den Gründungsmitgliedern vorgegebenes Ziel der EGKS war also, proaktiv die Versorgungssicherheit zu fördern, Marktmissbrauch zu unterbinden und einen funktionierenden Wettbewerb zu schaffen sowie Investitionen in die Förderung von Energieträgern sicherzustellen. §6 des Vertrages gibt der Institution eine Reihe von Rechten und Kompetenzen, mit denen sie diese Vorgabe umsetzen sollte:

„[Zur Erreichung ihrer Aufgaben]

- erhellt und erleichtert sie das Handeln der Beteiligten dadurch, dass sie Auskünfte einholt, für Beratungen sorgt und allgemeine Ziele bestimmt;
- stellt sie den Unternehmen Finanzierungsmittel für ihre Investitionen zur Verfügung und beteiligt sich an den Lasten der Anpassung;

- sorgt sie für Schaffung, Aufrechterhaltung und Beachtung normaler Wettbewerbsbedingungen und greift in die Erzeugung und den Markt nur dann direkt ein, wenn es die Umstände erfordern;
- gibt sie die Gründe für ihr Handeln bekannt und ergreift die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Beachtung der Bestimmungen dieses Vertrags zu gewährleisten.“¹².

Recht unbestimmt sind also die Mittel, anhand derer die neue Institution gegenüber starken nationalstaatlichen und –ökonomischen Interessen ihre energiepolitischen Ziele umsetzen sollte: Sie beschränken sich im Wesentlichen auf ein Recht auf Auskünfte und zur Diskussion mit den Mitgliedsstaaten, auf die Verteilung von Subventionsmitteln und auf unbestimmte Eingriffsmöglichkeiten zur Sicherstellung eines funktionsfähigen Marktes. Doch wie haben die Verantwortlichen sich innerhalb dieses Rahmens bewegt und was konnten sie tatsächlich erreichen ?

2.1.3 Von der Theorie zur Praxis: Der realpolitische Einflussraum der EGKS und nationalstaatliche Beharrungsversuche

Insbesondere im Zusammenhang mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrags am 23. Juli 2002 kann eine Diskussion über die Bilanz dieser Organisation in der Fachöffentlichkeit verfolgt werden. Grundsätzlich bewerten die Beteiligten die Arbeit der EGKS in der Zeit ihrer Existenz positiv¹³. Durch die Koordinationsfunktion konnte eine ausgewogene Entwicklung von Produktion und Vertrieb der in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Montangüter sichergestellt werden, so dass sich sowohl Menge als auch Preis für Hersteller und Lieferanten verträglich entwickelt haben. Nicht zuletzt hat dies für entsprechenden Wettbewerbsdruck gesorgt, was wiederum in technischen Innovationen resultierte mit dem Ergebnis, dass vor allem im Stahlmarkt qualitative Verbesserungen bei gleichzeitigen Preissenkungen (real) erzielt werden konnten. Neben der technologischen Innovation wurden im Rahmen der EGKS erstmals Programme zur Erhöhung der Arbeitssicherheit und Umweltverträglichkeit aufgelegt.

In Folge einer Reihe ökonomischer Schocks im Verlauf der Existenz der EGKS sind Produktionsvolumen in ihrem Einflussraum und damit auch Beschäftigtenzahlen zurückgegangen. Dies ist eine wesentliche Begründung dafür, dass der sozialpolitischen

Arbeit der EGKS und ihren Ausgleichsprogrammen eine immer größere Bedeutung zugewachsen ist, dass ihre Tätigkeit am Ende beinahe auf diesen Aspekt reduziert war¹⁴. Insofern ist also festzuhalten, dass die EGKS neben ihrer bahnbrechenden politischen Bedeutung als erste supranationale Organisation in Europa eine wichtige, den montanindustriellen Strukturwandel begleitende und abfedernde, strukturpolitische Funktion hatte.

Den heute als energiepolitische Schwerpunkte bekannten und diskutierten Themenfeldern wie etwa der Liberalisierung, der Schaffung eines Binnenmarktes für Energie, der Sicherstellung der langfristigen Energieversorgung, der Regulierung von natürlichen Monopolen unterliegenden Infrastrukturen, hat sie sich jedoch noch kaum gewidmet¹⁵. Insofern waren auch nationalstaatliche Beeinflussungsversuche insbesondere auf Fragen der Finanzierung und der Verteilung von EGKS-Mitteln gerichtet.

Die Tatsache, dass sie sich trotz der zunehmenden Bedeutung anderer Energieträger (Öl, Erdgas, Atomenergie etc.) vertragsgemäß auf die Montanindustrie konzentrieren musste, hat dafür gesorgt, dass wesentliche energiepolitische Aktivitäten zunehmend durch andere EU-Institutionen betrieben wurden. Mit der Auflösung der EGKS wurden deren Aufgaben schrittweise in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft integriert mit der Folge, dass dessen Regeln nunmehr auch auf die Sektoren Kohle und Stahl Anwendung finden. Das Finanzvermögen wurde mit Auflösung ebenfalls auf die Europäische Gemeinschaft übertragen und unterliegt dort der Zweckbindung, damit Forschungsbemühungen zu unterstützen, die der Kohle- oder Stahlindustrie und mit dieser verbundenen Sektoren zugute kommen.

2.2 Erneute Betonung der Energiepolitik: Die Gründung der Euratom

2.2.1 Gründung und institutioneller Kontext

Bereits drei Jahre nach der Gründung der EGKS beauftragten deren Mitgliedsstaaten eine Kommission mit der Ausarbeitung eines Konzepts zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes. Dies folgte der Erkenntnis der sechs Gründungsstaaten der EGKS, dass eine Fortsetzung der europäischen Einigung vor allem auf wirtschaftspolitischem Gebiet erfolgversprechend war, Ansätze einer stärkeren verteidigungspolitischen Kooperation waren zuvor gescheitert. In einer Sitzung Anfang 1954 sprach sich die Versammlung der EGKS für die Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft auf die Bereiche Gas, Elektrizität, Atom und Verkehr aus. Während Frankreich diese Vorgehensweise als sog. sektorale Integration befürwortet hatte, sprachen sich vor allem die Niederlande für eine umfassende Integration in einem gemeinsamen Markt aus (sog. horizontale Integration). Deutschland war beiden Vorschlägen gegenüber skeptisch, sah vor allem in einer Zoll- und Wirtschaftsunion der sechs Mitgliedsstaaten ein Hindernis auf dem Weg zu einem System weltweiten Freihandels. Nach Sondierungsgesprächen Monnets ergab sich, dass sowohl in Deutschland als auch in Italien und Luxemburg große Vorbehalte gegen eine Atomgemeinschaft bestanden, während eine Annäherung an die Idee eines gemeinsamen Marktes realisierbar schien. Die Kommission unter Vorsitz des damaligen belgischen Außenministers Spaak, der selbst ähnlich dachte, legt im April 1956 zwei Entwürfe vor: Den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und den zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom). Beide wurden 1957 in Rom unterzeichnet und sind seither als die „Römischen Verträge“ bekannt. Nach Ratifizierung durch die Nationalstaaten traten beide am 1. Januar 1958 in Kraft¹⁶.

2.2.2 Aufgaben und Kompetenzen

Zunächst veranlasste der Mangel an herkömmlichen Energieträgern die sechs Gründerstaaten dazu, sich der Kernenergie zuzuwenden, um Unabhängigkeit in der Energieversorgung zu erreichen. Da die Kernenergie teuer war und die erforderlichen Investitionen die Möglichkeiten der einzelnen Staaten überschritten, schlossen sich die Gründerstaaten zusammen und gründeten die Euratom.

Allgemeines Ziel des Vertrags war es, zur Bildung und Entwicklung von Nuklearindustrien in Europa beizutragen, und dafür zu sorgen, dass alle Mitgliedstaaten am Nutzen aus der Entwicklung der Kernenergie teilhaben können und die Versorgungssicherheit gewährleistet ist.

Gleichzeitig garantiert der Vertrag der Bevölkerung ein hohes Maß an technischer Sicherheit und verhindert eine Abzweigung von für zivile Zwecke vorgesehenem Kernmaterial für vor allem militärische Zwecke. Es ist zu beachten, dass Euratom nur im Bereich der zivilen Nutzung der Kernenergie zuständig ist¹⁷.

Titel 1 des Euratom-Vertrags definiert folgende detaillierte Aufgaben (Erläuterungen durch den Verfasser):

- Entwicklung und Koordination der Kernforschung: Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, Forschungsprogramme zu übermitteln. Die Kommission veröffentlicht regelmäßig eine Liste der Forschungsgebiete, bei denen weiterer Forschungsbedarf besteht. Es wird eine gemeinsame Kernforschungsstelle gegründet.
- Sicherheitsnormen für Bevölkerung und Arbeitskräfte: Jeder Mitgliedsstaat erlässt Vorschriften zu Radioaktivität in medizinischen Anwendungen, in Nahrungsmitteln sowie Maßnahmenpläne für Notfallsituationen. Diese Pläne sind der Kommission zukommen zu lassen. Für Versuche, die auch auf andere Mitgliedsstaaten Auswirkungen haben können, ist die Zustimmung der Kommission einzuholen.
- Erleichterung von Investitionen: Die Kommission veröffentlicht regelmäßig Informationen zur Nachfrageentwicklung für Kernenergie und den dafür notwendigen Investitionen. Investitionen sind der Kommission mitzuteilen.
- Versorgung aller Benutzer mit Erzen und Kernbrennstoffen: Im Rahmen des Vertrags wird eine Agentur eingerichtet, die Erze und spaltbare Stoffe bezieht und das alleinige Recht hat, entsprechende Lieferverträge abzuschließen. Damit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten ausreichenden Zugang haben.
- Sicherstellung der ausschließlich zivilen Verwendung: Der Vertrag beinhaltet ein umfassendes Verfahren, das überwacht, dass Kernmaterial nur für zivile Zwecke verwendet wird. Dafür stehen mehr als 300 Kommissare zur Verfügung, die umfangreiche Rechte der Kontrolle innerhalb von Behörden

und Unternehmen in den Mitgliedsstaaten besitzen. Im Rahmen von trilateralen Verträgen zwischen den Mitgliedsstaaten, der Euratom und der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEA) findet eine internationale Abstimmung statt.

- Zusammenarbeit mit Drittländern: Die Abkommen mit Drittländern und der IAEA von Europäischen Institutionen oder Mitgliedsstaaten werden im Rahmen dieser Aufgabe koordiniert.
- Gemeinsame Unternehmen: Gemeinsame Forschungseinrichtungen der Mitgliedsstaaten werden im Rahmen des Euratom-Vertrags gebildet. Im Bereich der Kernfusion kann beispielhaft das Unternehmen „Joint European Torus“ (JET) genannt werden oder etwa der Kernfusions-Versuchsreaktor ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor).

Der im Euratom-Vertrag vorgesehene institutionelle Aufbau ist im Großen und Ganzen mit dem des EWG-Vertrags vergleichbar und fußt auf dem „Dreieck“ aus Rat, Kommission und Europäischem Parlament. Daneben haben der Gerichtshof und der Rechnungshof Aufgaben analog denen im Rahmen der EWG und ihrer Nachfolgeinstitutionen¹⁸. Schließlich obliegt diesen Institutionen auch die Überwachung der besonderen Euratom-Institutionen: der Versorgungsagentur¹⁹ und der Sicherheitsüberwachung²⁰.

2.2.3 Reale Bedeutung und künftige Ausrichtung

Während Kohle immer mehr von ihrer strategischen Bedeutung für die Energieversorgung verloren hat (unter anderem wegen der Entstehung eines globalen Marktes dafür) und die Gas- und Ölversorgung zu diesem Zeitpunkt weder engpassbehaftet noch von hoher wirtschaftlicher Bedeutung war, wurde den Verantwortlichen bereits kurz nach Gründung der EGKS klar, wie zentral in Kerneuropa die krisensichere Versorgung mit günstig erzeugbarer Elektrizität aus Kernkraft wurde. Die neue, zur Zeit der Euratom-Gründung technisch noch nicht ausgereifte und gefährliche Kernenergiequelle erforderte offenbar ein hohes Maß an staatlicher und (wegen der knappen europäischen Märkte für Brennstoffe) überstaatlicher Steuerung und Überwachung. Die der Euratom zugewiesenen Aufgaben waren bereits sehr konkret gefasst und in messbare Aktionen umsetzbar. Dies unterscheidet den bis heute nicht wesentlich geänderten Euratom-Vertrag von den EGKS-Dokumenten. Die Tatsache, dass die Euratom bis heute nicht aufgelöst wurde, sondern als eigene Rechtspersönlichkeit neben der EU besteht (gleichwohl aber identische Organe

hat), zeigt, dass anders als bei der EGKS die praktische Bedeutung der Arbeit der Euratom, aber auch die strategische Wichtigkeit des Themas Kernenergie von den Verantwortlichen als deutlich höher bewertet wird. Auch wenn die Euratom als „zweite“ Organisation der Römischen Verträge häufig in der öffentlichen Wahrnehmung weniger stark auftaucht, so ist sie doch bis heute die europäische Organisation mit den weitaus größten energiepolitischen Kompetenzen. Selbst im Zuge der Umsetzung des Vertrags von Lissabon wurde die Euratom-Struktur lediglich an neue Regeln im Bereich Organstruktur und Finanzverfassung angepasst. In jüngerer Zeit haben sich jedoch Schweden, Ungarn, Irland, Österreich und Deutschland für eine Regierungskonferenz zur Aktualisierung des Vertrags ausgesprochen.

2.3 Von der EWG zur EU

In den 50er-Jahren war die europäische Energiepolitik vor allem repräsentiert durch das Interesse an einer Kooperation im Bereich der Kohle- sowie der Atompolitik. Da diese beiden Bereiche bereits in den vorgenannten zwei der drei Grundlagenverträge der EU (EGKS und Euratom) abgedeckt waren, ist zu vermuten, dass aus diesem Grund die dritte Vertragsgrundlage keine spezifische energiepolitische Kompetenzzuweisung für europäische Institutionen vorsah: Die römischen Verträge von 1957, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) konstituierend, beließen die Zuständigkeit für energiepolitische Fragen bei den Mitgliedsstaaten. Auf diesem Gebiet griff – wie auch auf vielen anderen Politikfeldern – das Prinzip der sogenannten „begrenzten Einzelermächtigung“, das in den Artikeln 5I, 7I, 202, 211 und 249 EGV sowie 5 EUV als allgemeiner Rechtsgedanke formuliert ist.²¹

Im EU-Vertrag von Maastricht von 1992 übernahmen die Verantwortlichen die Energiepolitik in den Zielkatalog (Art. 3u), darüber hinaus wird das Thema Energie im Titel „Umwelt“ (Titel XIX; Artikel 175, Absatz 2) angesprochen. Schließlich erwähnt der Vertrag über die Europäische Union auch die transeuropäischen Netze. Dies schließt Energieinfrastruktur ein (Titel XV, Artikel 154, 155 und 156 i.V.m. 158). Außer in den speziellen Fällen Umweltschutz und Netze ist Energiepolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip also auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht weitgehend als Aufgabe der Mitgliedsstaaten anzusehen²².

Auch in den späteren EU-Verträgen von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) wurde darauf verzichtet, eine zentralisierte europäische Energiekompetenz festzulegen. Allwardt²³ führt aus, dass die wesentlichen Rechtsakte auf dem Gebiet des Energierechts bislang im Sekundärrecht zu finden sind. Er zählt dabei insbesondere die Richtlinien für die Liberalisierung des europäischen Energiebinnenmarktes auf, im wesentlichen die Elektrizitäts- und Gasbinnenmarktrichtlinie sowie die Regenerativstromrichtlinie. Erst der Entwurf eines europäischen Verfassungsvertrages greift die Idee einer originären Energiekompetenz für die EU-Organe wieder auf. Darauf wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten energiepolitische Fragen weitgehend unter nationaler Kontrolle belassen wollten. In

Zeiten des Umbruchs rückte immer wieder die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit ins Blickfeld, für die durchaus auch der Rahmen europäischer Institutionen genutzt wurde. So hat der Europäische Rat bereits im Juni 1990 die Zusammenarbeit mit Osteuropa auf (energie)wirtschaftlichem Gebiet beschlossen und im Folgejahr 1991 die Energiecharta vorgestellt.

Die 51 Unterzeichner²⁴ der Europäischen Energiecharta²⁵ verpflichteten sich, die Ziele und Grundsätze der Charta zu verfolgen und im Rahmen eines rechtsverbindlichen Basisabkommens zusammenzuarbeiten. Das Dokument, später als „Vertrag über die Energiecharta“ (engl. Energy Charter Treaty) bezeichnet, zielt darauf ab, die industrielle Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa zu fördern und Rechtssicherheit auf den Gebieten Transit, Handel und Investitionen zu schaffen²⁶.

Der Vertrag über die Energiecharta und das Protokoll zur Energieeffizienz und den damit verbundenen Umweltaspekten wurden am 17. Dezember 1994 in Lissabon von allen Unterzeichnern der Fassung aus dem Jahre 1991 mit Ausnahme der USA und Kanadas angenommen, darunter auch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften, wenngleich insbesondere Russland trotz einer Unterzeichnung des Vertrags die Ratifizierung bislang ablehnt.

2.4 Die Bedeutung des Europäischen Verfassungsvertrags und des Reformvertrags von Lissabon

Mit dem EU-Verfassungsvertrag von 2004, der ursprünglich am 1. November 2006 in Kraft treten sollte, tritt erstmals eine neue Denkrichtung zutage. In Artikel III-256²⁷ sind konkrete Bestimmungen zu Energieversorgung und –sicherheit aufgenommen worden. Darin manifestiert sich die bereits oben angerissene Beobachtung, dass eine einheitliche EU-Energiepolitik immer vor allem dann als notwendig gesehen wurde, wenn es um (außereuropäische) Bedrohungen der Versorgungssicherheit ging. Neben energiepolitischen Aspekten des Umweltschutzes (Energieeffizienz) und des Binnenmarktes (transeuropäische Netze, Rahmenvorgaben zur inländischen Netzregulierung) wird damit erstmals auch das dritte Eck des energiepolitischen Zieldreiecks integriert: die Versorgungssicherheit²⁸. Gleichwohl sind Entscheidungen insbesondere zur Komposition des Mix an Primärenergieträgern, nach wie vor ausdrücklich den Mitgliedsstaaten vorbehalten.

Festzuhalten bleibt, dass Energie mit dieser Neuregelung erstmals als originäres europapolitisches Aufgabenfeld definiert wurde. Dies hat Konsequenzen für die Definition der relevanten Akteure, da das Europäische Parlament damit nun in den Gesetzgebungsprozess in vollem Umfang einbezogen und aktiv an der Formulierung von Gesetzen beteiligt werden soll²⁹.

Obwohl der Ratifizierungsprozess aufgrund der negativen Referenden in den Niederlanden und in Frankreich nicht reibungslos erfolgte und am Ende abgebrochen wurde: Auch die ersatzweise im Vertrag von Lissabon getroffenen Regeln zur Energie sind deutlich weiter reichend als die bisherigen Kompetenzen der EU, der Energieartikel ist sogar gleichlautend wie der bisher unter Nummer III-256 vorgesehene Artikel des Verfassungsvertrages³⁰.

Bereits unter Titel I („Categories and Areas of Union Competence“), Artikel 4, nennt der Vertrag explizit das Politikfeld Energie als Punkt 2i unter der Überschrift Gemeinsame Kompetenzen: „Shared competence between the Union and the Member States applies in the following principal areas.“

Titel XXI fasst die Kompetenzen im Energiebereich wie folgt:

„Artikel 194

(1) Die Energiepolitik der Union verfolgt im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt folgende Ziele:

- a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts;
- b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union;
- c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und
- d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

(2) Unbeschadet der Anwendung anderer Bestimmungen der Verträge erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Ziele nach Absatz 1 zu verwirklichen. Der Erlass dieser Maßnahmen erfolgt nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

Diese Maßnahmen berühren unbeschadet des Artikels 192 Absatz 2 Buchstabe c nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen.

(3) Abweichend von Absatz 2 erlässt der Rat die darin genannten Maßnahmen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments, wenn sie überwiegend steuerlicher Art sind.“³¹

Im aktuell gültigen Vertragstext werden also das Funktionieren des Binnenmarktes und Umweltbetrachtungen als wesentliche Zielsetzungen und Gründe dafür verwendet, dass die EU eigene (wenngleich mit den Nationalstaaten geteilte) Kompetenzen auf energiepolitischem Gebiet erhalten soll³². Dann werden jedoch konkret aufgezählt, dass die Themengebiete Binnenmarkt, Versorgungssicherheit (worunter sich im Rahmen der vertraglicher Restriktionen zur EU-Außenpolitik auch energieaußenpolitische Maßnahmen fassen lassen)³³, Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie die Netzkopplung künftig originäre europäische Aufgaben sein sollen. Damit ist die Zuständigkeit der EU-Ebene nun

auch formal auf fast allen energiepolitischen Handlungsfeldern manifestiert. Auch dort, wo bislang teils umständlich auf die indirekte Zuständigkeit unter Einbeziehung anderer Politikfelder abgehoben werden musste, kann die EU nun direkt Initiativen ergreifen.

Einzig die Bereiche Energiebesteuerung und Zusammensetzung des Energiemix sind starker nationaler Einflussnahme unterworfen: Bei der Einführung neuer Steuern konnte sich Großbritannien mit dem Bestehen auf der Notwendigkeit einstimmiger Beschlussfassung durchsetzen und damit faktisch ein Vetorecht niederlegen. Dass die Auswahl des Energiemix den Mitgliedsstaaten vorbehalten bleiben soll, hat nicht zuletzt mit der europaweit kontrovers geführten Debatte um die Atomenergie zu tun.

Eine ausführlichere Kommentierung aktueller Kompetenzen der EU und eine Bewertung der Regelungen des Vertrags von Lissabon finden sich auch unter Kapitel 3.3.

3 Europäische Energiepolitik

3.1 *Der europäische Markt und die internationalen Märkte für Erdgas*

Zum Verständnis der politischen Verhaltensweisen von Akteuren auf dem Gebiet der Energieversorgung ist zunächst eine Darstellung der allgemeinen Charakteristika sowie der aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen im europäischen Erdgasmarkt notwendig. Es wird zu zeigen sein, welche Restriktionen bestehen und dass abhängig von den angelegten Kriterien und politischen Zielsetzungen nur eingeschränkt von einem europäischen Markt gesprochen werden kann, vielmehr kleinräumigere regionale Teilmärkte nach wie vor eine bedeutende Rolle spielen.

3.1.1 Angebots- und Nachfragesituation

Die weltweite Nachfrage nach Erdgas hat im laufenden Jahrzehnt enorm zugenommen. Dies wird sich nach wesentlichen Prognosen³⁴ auch in der kommenden Dekade fortsetzen, wenngleich das Wachstum durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise und die damit einhergegangenen Nachfragerückgänge etwas verzögert auftreten wird. Für diese langfristige Nachfragesteigerung bestehen mehrere offensichtliche Gründe: (1) Zunächst wird das immanente Wachstum der bevölkerungsreichen Volkswirtschaften insbesondere in den Schwellenländern China, Indien, Brasilien und Russland eine Steigerung der Nachfrage nach Erdgas auslösen, die einher geht mit einem wachsenden Bedarf an anderen Energieträgern (Kohle, Rohöl etc.). Dieser Teil der Nachfrageentwicklung ist unmittelbar abhängig von den Prognosen für Wirtschafts- und Produktivitätswachstum. (2) Daneben spielt die zunehmende Substitution anderer Energieträger durch Erdgas eine Rolle. Dies hängt damit zusammen, dass Erdgas als einer der abgasärmsten fossilen Brennstoffe gilt, also beispielsweise für Volkswirtschaften attraktiv ist, die sich einem System des Handels mit Emissionsrechten oder den Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll angeschlossen haben. Zudem steigt die Nachfrage nach Substitutionsenergieträgern wegen des mittelfristig zu erwartenden Rückgangs der Ölproduktion. Schließlich stellt wegen der internationalen Tendenz zu Reduktion (z.B. Deutschland) oder Stagnation (z.B. Russland) der Versorgung aus nuklearen Energiequellen auch die Alternative Kernenergie kein ausreichendes langfristiges Substitut dar. (3) Neben den beiden zuvor genannten Nachfragetreibern spielt die zunehmende Nachfrage liquider Entwicklungsländer eine Rolle. Diese Länder treten als

neue Volkswirtschaften zusätzlich in den Kreis der Marktteilnehmer ein und treiben das Nachfragewachstum zusätzlich an.

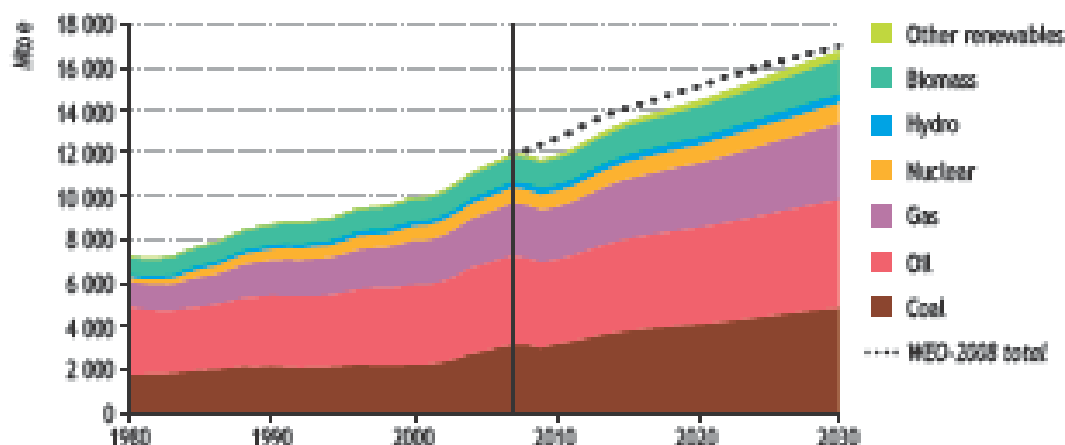


Abb. 1: Globale Nachfrage nach Primärenergieträgern. Quelle: Basis-Szenario, World Energy Outlook 2009, International Energy Agency.

	1980	2000	2007	2015	2030	2007-2030*
OECD	4 050	5 249	5 496	5 458	5 811	0.2%
North America	2 092	2 682	2 793	2 778	2 974	0.3%
United States	1 802	2 280	2 337	2 291	2 396	0.1%
Europe	1 493	1 735	1 826	1 788	1 894	0.2%
Pacific	464	832	877	892	943	0.3%
Japan	345	518	514	489	488	-0.2%
Non-OECD	3 003	4 507	6 187	7 679	10 529	2.3%
E. Europe/Eurasia	1 242	1 008	1 114	1 161	1 354	0.9%
Russia	n.a.	611	665	700	812	0.9%
Asia	1 068	2 164	3 346	4 468	6 456	2.9%
China	603	1 105	1 970	2 783	3 827	2.9%
India	207	457	595	764	1 287	3.4%
ASEAN	149	389	513	612	903	2.5%
Middle East	128	378	546	702	1 030	2.8%
Africa	274	499	630	716	873	1.4%
Latin America	292	457	551	633	816	1.7%
World**	7 228	10 018	12 013	13 488	16 790	1.5%
European Union	n.a.	1 684	1 757	1 711	1 781	0.1%

* Compound average annual growth rate.

** World includes international marine and aviation bunkers (not included in regional totals).

Abb. 2: Erdgasnachfrage nach Kernmärkten. Quelle: Basis-Szenario, World Energy Outlook 2009, International Energy Agency.

Nicht verwunderlich ist dementsprechend, dass in Abbildung 2 die erwarteten Steigerungsraten dort besonders groß sind, wo mehrere dieser Faktoren sich addieren: Ist die Steigerung in Nordamerika vor allem auf das langfristig prognostizierte Wirtschaftswachstum zurückzuführen, so wird Europa zusätzlich durch die

Substitutionsanreize getrieben, die aus der Skepsis gegenüber Kernenergie und der geringen inländischen Ölproduktion sowie den Auswirkungen des Kyoto-Protokolls entstehen.

Die Deckung europäischer Nachfrage nach Erdgas erfolgt im wesentlichen aus vier Quellen³⁵: Algerien, Norwegen, Russland sowie die derzeit noch signifikante EU-inländische Produktion.

Nimmt man Angebots- und Nachfragesituation der sieben größten Länder der EU als Basis, so ergibt sich, dass im Jahr 2006 ein Anteil von 46,5% der Gesamtnachfrage innerhalb der EU produziert wurden. Von den außereuropäischen Hauptlieferantländern importierte Volumina machen weitere 46% aus (Algerien: 12%; Russland: 18%; Norwegen: 16%), die restlichen 7,5% fassen unbedeutende kleine Lieferländer zusammen, die insbesondere für Südeuropa von Bedeutung sind (Ukraine, Oman, Libyen etc.)³⁶.

Noch klarer stellt sich die Abhängigkeit dar, wenn eine Unterscheidung vorgenommen wird zwischen den nordwesteuropäischen Volkswirtschaften, die weitgehend durch Pipelines aus Russland und Norwegen versorgt werden und den südeuropäischen Staaten, deren Versorgung bereits heute zu einem bedeutend größeren Teil aus sogenanntem verflüssigtem Erdgas (siehe hierzu auch Abschnitt 3.1.2) bestritten wird: Zieht man beispielhaft Deutschland heran, so ergibt sich eine Versorgung zu 36% aus innereuropäischer Produktion (16% Deutschland, 20% Niederlande), wohingegen Norwegen 27% und Russland gar 33% abdecken (alle Werte stellen Ist-Zahlen für 2006 dar). Die zu 100% fehlenden Werte reflektieren geringe Importe aus Großbritannien und Dänemark.

Eine Branchenstudie von Global Insight³⁷ sagt für Gesamteuropa im Jahr 2020 bereits folgende Anteile voraus: Innereuropäisch 22%, russisch 21%, algerisch 18%, norwegisch 22%. Zwei Indizien belegen bereits heute den dramatischen Rückgang der innereuropäischen Produktion: Großbritannien – vormals durch seine Produktionsanlagen in der Nordsee einer der wichtigsten europäischen Öl- und Gasexporteure – ist seit kurzem zum Netto-Importeur geworden, leistet also einen negativen Beitrag zur europäischen Versorgung. Im Jahr 2005 hat die niederländische Regierung die

Produktionsbeschränkungen für das einzige groß dimensionierte europäische Gasfeld Groningen drastisch verschärft:

„Ein weiteres Detail im neuen Gasgesetz ist die Umstellung der Kontrolle der Fördermengen: anstelle eines gemittelten Plafonds für die nationale Gasförderung tritt eine langjährige Deckelung der Produktion des Groningen Feldes. Einmal innerhalb von 5 Jahren muss der Wirtschaftsminister festlegen, wie hoch die gemittelte Produktion des Groningen Feldes innerhalb der folgenden 10 Jahre sein darf.“³⁸

Zur gleichen Zeit verkündet der russische Gasproduzent Gazprom, in den Jahren zuvor hätten die Exporte um jährlich rund 5 Milliarden Kubikmeter zugenommen, dies entspricht ungefähr einem Prozent der Nachfrage der sieben größten EU-Mitgliedsstaaten. Die Tendenz einer Verschiebung hin zu außereuropäischen Lieferquellen ist also klar erkennbar.

3.1.2 Transportwege und Gasbeschaffenheiten

Bereits die im vorhergehenden Abschnitt vorgenommene Analyse auf Ebene des gesamteuropäischen Marktes zeigt deutlich, dass alle Mitgliedstaaten – graduell unterschiedlich – mit der Knappheit des Energieträgers Gas innerhalb ihrer eigenen Volkswirtschaften über kurz oder lang rechnen und sich darauf vorbereiten. Darüber hinaus sind nun zwei weitere Spezifika zu betrachten, die belegen, dass es „das“ Produkt Erdgas in Europa nicht gibt: Die Bindung an Transportmittel sowie die unterschiedlichen Gasbeschaffenheiten (Energiewerte).

Wichtigste physikalische Restriktion für die Definition von in sich abgeschlossenen Märkten sind die Transportmöglichkeiten für Erdgas. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Formen unterscheiden: Der Transport durch Pipelines, wobei für unterschiedliche Entfernungen und Kundengruppen eine Unterscheidung im wesentlichen nach Pipelinedurchmesser und Pipelinedruck vorgenommen wird. Zum zweiten kommt der Transport in Form von Verflüssigung in Frage (sog. Liquefied Natural Gas, abgekürzt LNG). Das Erdgas wird dabei unter hohen Druck gesetzt und schrittweise abgekühlt, bis es flüssig wird. Dieses verflüssigte Erdgas kann auf Spezialtankern transportiert werden. Es muss in Regasifizierungsanlagen langsam wieder in einen gasförmigen

Aggregatzustand umgewandelt werden, bevor es in ein reguläres Pipelinesystem eingespeist werden kann.

Regasification-Terminals bestehen bereits in Spanien und in Italien sowie in Frankreich, außerdem in Großbritannien und Belgien. In zahlreichen weiteren Ländern Kontinentaleuropas befinden sich LNG-Projekte in der Planungs- bzw. Konstruktionsphase. Das ursprünglich in Wilhelmshaven geplante deutsche Terminal wurde jedoch von den beteiligten Unternehmen zunächst nicht weiterverfolgt. Während in Japan und USA die Versorgung mit Erdgas bereits zu einem großen Teil durch LNG geschieht und zahlreiche Länder des nahen und mittleren Ostens und Nordafrikas über entsprechende Verflüssigungsanlagen verfügen (z.B. Katar, Ägypten, Libyen, Algerien), beginnt diese Technologie in Europa offensichtlich erst bei den Marktentwicklungen der jüngeren Vergangenheit ökonomisch interessant zu werden und eine realistische Option zur Diversifizierung der Lieferquellen darzustellen³⁹.

Nordwesteuropäische Mitgliedstaaten werden also nach wie vor im wesentlichen durch inländische oder pipelinegebundene importierte Gasvolumina versorgt, so dass die Flexibilität der Bezugsquellenwahl sehr eingeschränkt ist. LNG spielt bislang nur eine untergeordnete Rolle. Kurz- und mittelfristig können Deutschland, Frankreich, die Benelux-Staaten und Großbritannien ihren Bedarf nur durch Importe aus Norwegen und Russland oder aus innereuropäischer (rückgängiger) Produktion decken und einen geringen Anteil aus LNG-Importen ergänzen. Für Nordwesteuropa besteht also im Vergleich zu einem gesamteuropäischen Blick eine verschärfte Marktmacht der Gasanbieter – das Angebotsoligopol ist zum Duopol geworden. Das Produkt „Erdgas in Norddeutschland“ erfordert andere Investitionen in Infrastruktur als das Produkt „Erdgas in Spanien“. Es kann daher auch einen abweichenden Preis und abweichende Anbieter haben. Noch stärker trifft dies für osteuropäische Länder zu, die bislang fast nur aus Russland beliefert werden können.

Eine weitere Beschränkung der Flexibilität stellen die in Europa verwendeten unterschiedlichen Gasqualitäten dar. Im Wesentlichen sind drei Arten von Erdgas zu unterscheiden, die in Europa eingesetzt werden. Hauptkriterium für die Differenzierung ist der Brennwert (der Energiegehalt) des Gases (auch: Calorific Value – CV). Hochkalorisches Gas aus Norwegen (sogenanntes H-Gas) wird in anderen Pipelines

transportiert als niedrigkalorisches (sogenanntes L-Gas) aus den Niederlanden. Einen kleinen Marktanteil insbesondere in Deutschland hat auch Gas mit sehr niedrigem Brennwert (LL-Gas)⁴⁰. Da die Endgeräte in der Regel auf einen bestimmten Brennwert eingestellt oder für diesen produziert sind, ist ein Wechsel von einem Brennwert auf einen anderen innerhalb eines bestimmten Versorgungsgebietes nicht ohne weiteres möglich. Es bestehen jedoch innerhalb bestimmter – chemisch bedingter – Restriktionen Möglichkeiten, durch Mischung unterschiedlichen Erdgases einen gewünschten Brennwert auch künstlich zu erzeugen. Dafür sind jedoch eigens zu bauende Mischanlagen notwendig. Wenn auch nicht unüberbrückbar, so doch eine weitere Beschränkung, die die Flexibilität des europäischen Erdgasmarktes reduziert.



Abb. 3: Überblick über die wichtigsten Ferngastransportleitungen (Pipelines). Quelle: Oxford Institute for Energy Studies

Die Definition von nicht problemlos integrierbaren Teilmärkten (gleichgültig ob anhand von Kriterien der Markterreichbarkeit durch Pipelines oder anhand qualitativer Unterschiede) zeigt, dass die Freiheitsgrade für politische Eingriffe begrenzt sind, da

häufig nur bestimmte Produzentenländer über geeignete Transportinfrastruktur oder geeignete Gasbeschaffungen verfügen, um einen bestimmten Teilmarkt bedienen zu können. So wird also tatsächlich aus dem auf den ersten Blick bestehenden Angebotsoligopol für die europäische Energieversorgung häufig ein Monopol oder Duopol für einen bestimmten Teilmarkt.

3.1.3 Preisbildungsmechanismen für Erdgas in Europa

Grundsätzlich lassen sich für Erdgas im Großhandelsmarkt zwei Mechanismen zur Preisbildung unterscheiden. Von dieser Betrachtung ausgenommen bleibt die Definition von Tarifen für die Haushaltsendkunden, da diese in den Mitgliedsstaaten vollkommen unterschiedlichen, häufig politisch motivierten Verfahren unterliegen (beispielsweise staatliche Festsetzung, Veröffentlichung durch Monopolisten mit und ohne Genehmigung durch Regulatoren, freie Festsetzung durch die Versorger – lediglich der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht unterworfen etc.).

Für die hier insbesondere zu betrachtenden Vertragsbeziehungen zwischen außer- und innereuropäischen Energieversorgern sowie zwischen innereuropäischen Unternehmen der Erdgasproduktion und -verteilung sei auf die zwei wesentlichen Mechanismen abgehoben, die in den genannten Märkten vorkommen⁴¹: (1) Langfristige Take-or-Pay-Verträge und (2) kurzfristige Handelsgeschäfte (sogenannter Spot- bzw. Terminmarkt). Die kurzfristigen Geschäfte deckten im Jahr 2003 nur etwa 3 Prozent des gesamten europäischen Bedarfs ab, ihr Anteil ist seither stetig auf rund 10 Prozent im Jahr 2008 gewachsen.⁴²

Langfristverträge sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass für Zeiträume zwischen zehn und 30 Jahren bestehende Verträge zwischen Produzenten und Großhändlern bzw. zwischen Großhändlern und Weiterverteilern (z.B. Stadtwerken) abgeschlossen werden, die den Abnehmer dazu verpflichten, regelmäßig eine bestimmte Menge Erdgas abzunehmen (dabei werden in der Regel gewisse Flexibilitäten eingeräumt, etwa eine Abweichung von +/- 10% von der definierten Menge erlaubt – dies ist jedoch für die nachfolgende Betrachtung nicht weiter von Bedeutung). Das volumenseitige Absatzrisiko trägt also nahezu vollständig der Abnehmer. Auf der anderen Seite wird der Preis dieser Volumina nicht in absoluter Höhe festgelegt, sondern durch eine Formel des Musters

$$P_x = P_0 + a * \text{Index}_1 + b * \text{Index}_2 + c * \text{Index}_3$$

definiert, wobei

P_x	Gaspreis zum Zeitpunkt x
P_0	Grundpreis zum Zeitpunkt 0
$a - c$	Gewichtungsfaktoren
Index_{1-3}	Verfügbare Marktindices

sind.

Gewichtungsfaktoren und verwendete Marktindices werden in individuellen Vertragsverhandlungen festgelegt. In vielen Verträgen finden sich jedoch große Gewichte auf unterschiedlichen Ölpreisindices (beispielsweise einen börsendefinierten Brent-Rohölpreis oder die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Durchschnittspreise für leichtes und schweres Heizöl zur Lieferung am Rhein – sogenannte Rheinschiene Wiesbaden-Indices). Die Verwendung solcher Indices wird landläufig häufig als Ölpreisbindung des Erdgases bezeichnet. In vielen Verträgen finden sich aber auch Verbindungen zu Kohlepreisindices, zu Inflationsraten, Strompreismarkern oder ähnlichen Werten. Der Preis zu einem bestimmten Zeitpunkt X wird dabei in der Regel auf Basis von Vergangenheitswerten kalkuliert. Einige Verträge sehen dabei vor, die Preise von X-6 Monaten als Basis für monatliche Preisbestimmungen zu verwenden, man findet jedoch auch Modelle des rollierenden Durchschnitts auf Basis von drei- oder neunmonatigen Verzögerungen – abhängig häufig von den Veröffentlichungsmodalitäten der Indexwerte und der diesen zugrunde liegenden Statistiken⁴³.

Die zweite Form der Preisbildung sind Spot- und Terminmärkte. Diese sind nur in vergleichsweise geringem Umfang liquide und machen – gemessen am Gesamtvolumen – nur einen geringen Anteil des Marktes aus. Dies liegt auf der Hand, wenn die im vorangegangenen Abschnitt erläuterten Restriktionen berücksichtigt werden. Dennoch haben sich eine Reihe von Energiebörsen gebildet, häufig unter Beteiligung wesentlicher Marktteilnehmer auch in der Rolle eines Anteilseigners an den Börsengesellschaften. Grundsätzlich können verfügbare Gasmengen an diesen Handelsplätzen angeboten und von registrierten Benutzern nachgefragt werden, so dass im Idealfall das Verhältnis aus Angebot und Nachfrage ein markträumendes Gleichgewicht ergibt. Somit wird hier der Preis also kurzfristig (in der Regel für day-ahead oder month-ahead-Lieferungen) bestimmt. Da – vor allem aus den oben genannten Gründen – die Liquidität jedoch beschränkt und die Vergleichbarkeit des Produktes wegen der Transportschwierigkeiten

und der Gasbeschaffungsfragen nur eingeschränkt gegeben ist, finden sich häufiger direkte bilaterale Tausch- und Kurzfristigkeitsgeschäfte zwischen den wichtigen Energieversorgern (Over-the-counter-deal, OTC), die nicht über eine Börsenstruktur abgewickelt werden, die der kurzfristigen Portfolio-Optimierung dienen. Bei diesen OTC-Geschäften werden je nach den aktuellen Interessen der Beteiligten teilweise Preismarker zugrunde gelegt, die an den Spotmärkten veröffentlicht werden oder aber Bezug zu den aktuellen Preisen auf Basis anderer langfristigerer ölpreisgebundener Verträge genommen. Eine quantitative oder qualitative Analyse der Bedingungen solcher Verträge liegt wegen der Vielfalt und der Vertraulichkeit solcher Vereinbarungen nicht zugänglich vor⁴⁴.

Es soll an dieser Stelle auf eine kritische Würdigung dieser Preisbildungsmechanismen verzichtet werden, da sie im Rahmen der Beschreibung der Interessenlagen einzelner Teilnehmer des politischen Systems noch genauer beleuchtet werden. Die Befürworter einer Erhaltung der Ölpreisbindung führen in der Regel an, damit sei eine willkürliche Preisgestaltung durch die wenigen außereuropäischen Anbieter ausgeschlossen, die Gegner halten sie für überholt, da die zur Einführung von Erdgas als Energieträger notwendige permanente Konkurrenzfähigkeit mit dem Substitut Erdöl nicht mehr notwendig sei und eine Entkoppelung dazu führen könnte, dass der Preis für Erdgas dem durch zunehmende Verknappung tendenziell teurer werdenden Erdöl nicht mehr zwingend folgen müsse.

3.1.4 Preisbildungsmechanismen für Erdgastransport (Pipelinetarife)

Insbesondere durch die Auseinandersetzungen zwischen den Erdgasunternehmen in Russland und der Ukraine, aber auch durch aktuelle politische Diskussionen um die Regulierung natürlicher Monopole rückt die Frage immer stärker in den Mittelpunkt, welche Preisbildungsmechanismen für die Nutzung von Erdgaspipelines angemessen und geeignet sein könnten. Für den Zweck dieser Arbeit soll die Frage der Preisfindung für LNG-Transport (Verflüssigung, Schiffstransport, Umwandlung in Gasform am Zielort) wegen deren nach wie vor recht geringen Bedeutung für den europäischen und den russischen Markt sowie wegen der dort funktionierenden Marktmechanismen ausgeklammert bleiben. Politisch strittig ist lediglich die Frage der Pipelinetarife, da diese weitgehend einem natürlichen Monopol unterliegen.

Grundsätzlich lassen sich folgende wesentliche Preisbildungsmechanismen unterscheiden⁴⁵:

- Freie Verhandlung (auch: negotiated third party access – NTPA):

Die für die Nutzung von Pipelines zu zahlenden Tarife werden auf Basis individueller Verträge zwischen Nutzer und Pipelinebetreiber festgesetzt. Problematisch ist dabei die Stellung von Pipelinenetzwerken als natürliches Monopol. So hat ein Pipelinebetreiber zunächst einmal ein grundsätzliches Interesse daran, möglichst hohe Tarife zu erlösen. Gleichzeitig sind Parallelbauten in der Regel kaum attraktiv, daher kann man von einer asymmetrisch verteilten Verhandlungsmacht ausgehen. Dennoch gibt es Beispiele, bei denen Konsortien jeweils Anteile einer Leitung eigenverantwortlich nutzen und entsprechend unterschiedliche Tarife anbieten können (sogenannter pipe-in-pipe-Wettbewerb) oder wo tatsächlich mehrere Leitungen parallel gelegt sind (sogenannter pipe-to-pipe-Wettbewerb). In den beiden letztgenannten Fällen sieht beispielsweise das deutsche Energiewirtschaftsrecht bislang die Möglichkeit einer Abweichung von den ansonsten nach kosten- bzw. durchschnittsbasierten Aspekten regulierten Nutzungstarifen vor, allerdings nur für Fernleitungsnetze. Aber auch ohne das Vorliegen dieser Tatbestände akzeptieren zahlreiche Volkswirtschaften frei verhandelte Zugangsverträge und –tarife. Die Verhandlungsmacht beider Partner, langfristige Abhängigkeiten und Kooperationsinteressen der beteiligten Unternehmen sowie politische Leitinteressen können auch hier effiziente Vertragsabschlüsse ermöglichen. So konnte beispielsweise trotz der Monopolstellung der ukrainischen Eigentümer der Transitpipelines Gazprom eine nur moderate Erhöhung der Durchleitungstarife erzielen, da vielfältige andere Abhängigkeiten (u.a. bei der Belieferung mit Erdgas für den heimischen Verbrauch zu deutlich unter Marktniveau liegenden Preisen) beiden Seiten starke Verhandlungspositionen ermöglichten. Die aktuelle EU-Rechtslage schreibt jedoch den Mitgliedsstaaten vor, in ihren nationalen Gesetzeswerken den verhandelten Netzzugang zu untersagen und lediglich den regulierten Netzzugang zuzulassen. Begründet wird dies wegen der fehlenden originären Zuständigkeit in Energiefragen mit der Notwendigkeit zur Verhinderung von Diskriminierung neuer Anbieter und der Vereinheitlichung von

Marktbedingungen, um einen gemeinsamen europäischen Markt für Energie zu schaffen⁴⁶.

- Regulierte Bedingungen (auch: regulated third party access – RTPA):

Die von den Mitgliedsstaaten eingerichteten Regulierungsbehörden für die Energietransportinfrastruktur (im wesentlichen Stromleitungen und Pipelines) kennen im wesentlichen zwei Formen der Festsetzung von Preisen für die Nutzung von Pipelines: Die kostenbasierte und die durchschnittsbasierte Tariffindung. Für beide Fälle bestehen in der praktischen Ausgestaltung zahlreiche Variationen und Unterfälle. Zum besseren Verständnis des Themas soll an dieser Stelle lediglich auf die Kernpunkte der beiden Hauptmodelle eingegangen werden. Auch zu zeitlichen Aspekten der Regulierung (ex-post/ex-ante-Regulierung etc.) sei auf die umfangreiche bestehende juristische und wirtschaftswissenschaftliche Literatur verwiesen⁴⁷.

Die kostenbasierte Regulierung geht grundsätzlich davon aus, dass die Pipelinebetreiber die ihnen entstehenden Kosten weiterverrechnen dürfen, wenn sie zu einer effizienten und sicheren Betriebsführung notwendig sind. Dazu gehören beispielsweise Kosten des laufenden Pipelinebetriebs, der Energieversorgung für Kompressoren, der Wartung und Reparatur, Personalkosten für kaufmännisches und technisches Personal, Kosten der Nutzungsoptimierung, ggf. Kosten von notwendigen Flexibilitäten und Bilanzausgleichen. Auf diese Kosten, die sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach einer Kontrolle durch die jeweilige Regulierungsbehörde unterliegen, wird in der Regel eine Rendite aufgeschlagen, die entsprechend der aktuellen Marktsituation eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals unter Berücksichtigung der Risiken ermöglichen soll. In Deutschland wurde die Höhe dieses Renditesatzes per Verordnung zum Energiewirtschaftsgesetz für die ersten zwei Jahre nach Einführung auf 7,8 % festgeschrieben.⁴⁸ Nationalstaatliche Diskussionen beschäftigten sich zu dieser Zeit beispielsweise mit der Frage, ob und in welcher Höhe Abschreibungen für Ersatz- und Neuinvestitionen oder aber Steuerzahlungen in die Kostenbasis einfließen dürfen. Im Zusammenhang mit der Einführung einer kostenbasierten Entgeltfindung hat die EU außerdem ein „legal unbundling“ verfügt, also eine Auslagerung des Netzbetriebs in eine eigene juristische Person, um

Quersubventionierungen und Verrechnungen innerhalb eines integrierten Unternehmens von der Vertriebs- auf die Netzseite zu erschweren.

Eine andere Form der Preisfestlegung basiert auf der Annahme, dass die durchschnittlichen Preise oder Kosten einer Branche (oder eines Branchenteils, der unter vergleichbaren Bedingungen arbeitet) ein geeigneter Indikator zur Bestimmung von Tarifen sind. So gibt es Modelle, die annehmen, dass Unternehmen, die unterhalb des Branchendurchschnitts liegen, effizient arbeiten, während andere missbräuchlich hohe Tarife verlangen. Das Modell der Anreizregulierung, das nach der Einführungsphase in Deutschland die kostenbasierte Regulierung abgelöst hat, basiert auf dieser Annahme. Die Regulierungsbehörde legt Preispfade fest, die die Durchschnittskosten und –preise einer Branche berücksichtigen sowie den erwarteten Effizienzgewinn und die Inflation über einen bestimmten Zeitraum. Auf dieser Basis werden „Maximalpreise“ bestimmt. Liegt ein Unternehmen mit seinen Kosten unterhalb dieses Preispfades, so wird es profitabel arbeiten, liegt es oberhalb, so wird es Anstrengungen unternehmen, seine Kosten zu senken und sich an die effizient arbeitenden Wettbewerber anzunähern.⁴⁹ An dieser Stelle soll auf eine Würdigung des Modells verzichtet werden, die Beschreibung der wesentlichen Denkmodelle soll lediglich dem besseren Verständnis des energiepolitischen Rahmens dienen. Offensichtlich ist aber wohl, dass ein solches Modell zwangsläufig dazu führen würde, dass die Durchschnittswerte Jahr für Jahr reduziert werden würden, was permanente Kostenreduktionen erfordern würde. Ab wann diese dazu führen, dass Reparaturen, Ersatzinvestitionen und Kapazitätserweiterungen über das vertretbare Maß hinaus verschoben werden und damit dem Ziel einer sicheren und verlässlichen Versorgung entgegenstehen würden ist eine Frage, die weiterhin genauer Beobachtung bedarf.

3.1.5 Die Wertschöpfungskette am Beispiel des deutschen Marktes

Abschließend soll kurz auf die Besonderheiten der Wertschöpfungskette in der Erdgasbranche eingegangen werden. Dies erneut anhand des deutschen Marktes. Wie bereits ausgeführt, stehen am Beginn der Wertschöpfungsketten im wesentlichen zwei Quellen: Die inländische Produktion (ca. 16% der Gesamtnachfrage) sowie die Importe aus dem Ausland, namentlich aus anderen europäischen Staaten (Niederlande, Dänemark) sowie von Lieferantenländern, die nicht der EU angehören (Norwegen, Russland). Auf Ebene der Produzenten in Deutschland finden sich folgende Unternehmen: Shell, ExxonMobil, Wintershall, Total und in geringerem Umfang auch RWE (durch die Tochtergesellschaft RWE-DEA) sowie E.On (durch die Tochtergesellschaft E.On Ruhrgas). Die inländische Produktion und die Exporte werden in aller Regel von den Produzenten über eigene Pipelines oder Pipeline-Joint-Ventures an große überregionale Handelsgesellschaften verkauft. Auch auf dieser Ebene bestehen kaum mehr Player als auf der Ebene der Produzenten. Zu nennen sind beispielsweise E.On Ruhrgas, VNG, Wingas, RWE Supply and Trading (einschließlich der in 2004 verschmolzenen Thyssengas). Diese Handelsgesellschaften verkaufen das Erdgas entweder direkt an Stadtwerke und Industriekunden oder aber an Regionalversorger, die ihrerseits an Stadtwerke und Industriekunden weiterverkaufen. Regionalversorger sind beispielsweise die Gasversorgung Süddeutschland (GVS – gemeinsame Tochtergesellschaft von ENI und EnBW), die Ferngas Nordbayern, die Saar Ferngas oder auch die aus mehreren Regionalgesellschaften hervorgegangene E.On Hanse für Norddeutschland. Wesentliche Aufgaben der großen wie der regionalen Handelsgesellschaften sind Vertrieb, Portfoliooptimierung, Flexibilisierung (Abfangen von Nachfrageschwankungen durch flexible Verträge und Speicherungsanlagen) sowie der Betrieb von Gaspipelines, häufig bis zum Beginn des lokalen Verteilungsnetzes, das wiederum meistens im Besitz der jeweiligen (öffentlichen oder privatisierten) Stadtwerke oder der Kommunen ist. Diese Stadtwerke (und die daran angeschlossenen privaten Haushaltskunden) stellen neben den gewerblichen Abnehmern, großen energieintensiven Industriekunden (beispielsweise Raffinerien, große chemische Betriebe, Stahl- und Aluminiumhütten etc.) und den Stromerzeugern (Gaskraftwerke) die wesentlichen Kundengruppen dar, wobei generell festzustellen ist, dass mit steigender Abnahmemenge die unteren Wertschöpfungsebenen zunehmend umgangen werden. Werden Haushaltskunden zu ungefähr je 50% von kleinen und großen Stadtwerksstrukturen versorgt, so beziehen große Industriekunden ihr Erdgas

nur zu 20% von kleineren Stadtwerken, zu 30% von großen Stadtwerken und zu immerhin 50% direkt von den großen Handelsgesellschaften. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Bei Abnahmeverhältnissen, die höher liegen können als die eines ganzen Stadtwerkes, lohnt es sich für Lieferanten, den Transport durch fremde Netze zu organisieren und den administrativen Aufwand in Kauf zu nehmen, der erforderlich wird, während der Gewinn aus der Belieferung kleiner Gewerbekunden dies in der Regel für die Großunternehmen nicht rechtfertigt. Bei Haushaltskunden ist dies in der Regel ebenfalls nicht der Fall. Daneben spielt auch das Abnahmeprofil eine wesentliche Rolle: Da Industriebetriebe in der Regel über das Jahr verteilt eine viel weniger schwankende Nachfrage haben als private Verbraucher, deren Nachfrage stark temperaturabhängig ist, sind Industriekunden leichter und risikoloser zu versorgen, es fallen weniger Kosten für Speicherung an. Die nachfolgende Abbildung gibt einen schematischen Überblick über die wesentlichen Handelsbeziehungen zwischen den einzelnen Bestandteilen der Wertschöpfungskette aus dem Jahr 2000.

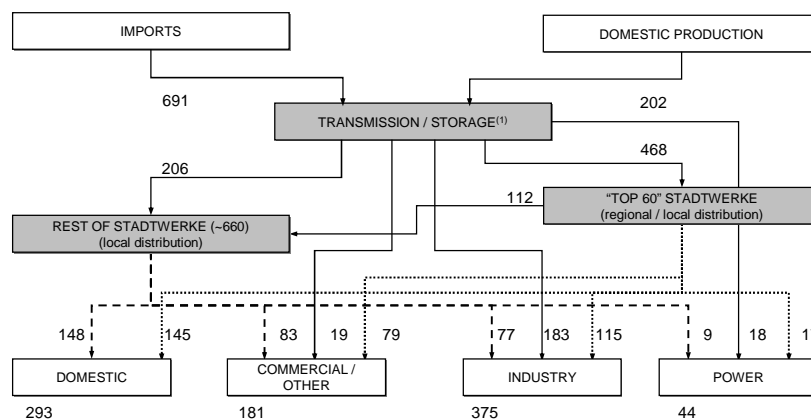


Abb. 4: Die Wertschöpfungskette für Erdgas im Deutschen Markt⁵⁰..Die den Pfeilen zugeordneten Zahlen stellen Gasvolumina dar, jeweils in 10^9 kWh.

3.2 Integrationstheoretische Ansätze als Grundlage für energiepolitische Betrachtungen

Nach einer Beleuchtung der europäischen Erdgasmärkte und ihrer wesentlichen Charakteristika wird in den folgenden Abschnitten die energiepolitische Seite im Vordergrund stehen. Einer Analyse der energiepolitischen Kompetenzen der EU-Organe folgt die Untersuchung von Interessenlagen relevanter Akteure. Zuvor ist jedoch ein kurzer Abriss europäischer Integrationstheorien notwendig, auf deren Fundament die nachfolgenden Ausführungen aufbauen.

Drei wesentliche Theorielinien sind dabei zu beachten:

(1) Der Ansatz des Intergouvernementalismus, in den Sechzigerjahren erstmals diskutiert⁵¹, postuliert, der Nationalstaat sei als zentraler Akteur innerhalb des internationalen Systems zu betrachten. Integration sei demzufolge "immer eine rein begrenzte Vereinbarung zwischen souveränen Nationalstaaten"⁵². Moravcsik entwickelt den Ansatz zum "Liberalen Intergouvernementalismus" weiter, indem er die Willensbildung innerhalb der Nationalstaaten berücksichtigt und insbesondere die ökonomische Notwendigkeit zur Vernetzung von Märkten auf Basis eines rationalen Kalküls in den Mittelpunkt stellt⁵³. Er bindet dabei neuere institutionenökonomische Ansätze ein, die in den unten diskutierten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsergebnissen erneut eine Rolle spielen werden.

(2) Mitrany⁵⁴ entwickelte den Ansatz des Funktionalismus, der europäische Integration vor allem versteht als die Herausbildung von Organisationen zur Abdeckung einzelner Funktionsbereiche (Verkehr, Energie etc.). Die daraus entstehende Netzwerkbasis von Einzelorganisationen werde sich auf andere Politikfelder übertragen und so "zu einer Erosion des Nationalstaats führen"⁵⁵. Haas⁵⁶ entwickelt das Modell weiter, indem er die Rolle politischer Akteure betont und übergreifende supranationale Institutionen einführt, denen er durch die Initiativfunktion eine integrationsfördernde Rolle beimisst (sog. "spill over"-Effekt). Schwarz⁵⁷ definiert diesen Effekt so: "Spill over bedeutet, dass bereits vorhandene Integration in einem unpolitisch-technischen Bereich auf den politischen Bereich überspringt und diesen in den Integrationsprozeß hineinzieht." Umgekehrt können durch die Handlungen einzelner Akteure auch Rückschläge in der Integration auftreten, als "spill back"-Effekte bezeichnet.

(3) Von noch größerer Bedeutung für die Untersuchungen ist die als "multi-level-governance" bezeichnete Denkschule. Den auch als "Ansätze vom Regieren im dynamischen Mehrebenensystem" bekannten Theorien ist gemeinsam, dass sie die Rolle kollektiver und korporativer nicht-staatlicher Akteure berücksichtigen und damit der Tatsache Rechnung tragen, dass "der moderne Nationalstaat zunehmend in ein immer dichteres Geflecht innergesellschaftlicher sowie transnationaler Verhandlungsbeziehungen" eingebunden wird⁵⁸. Das Erkenntnisinteresse der politikwissenschaftlichen Forschung hat sich damit grundlegend gewandelt. Im Mittelpunkt steht nicht mehr die Frage "if Europe matters", sondern "how Europe matters"⁵⁹. Der „multi-level-governance“-Ansatz zählt zu den neueren Erklärungsansätzen, er basiert auf den Fortschritten der europäischen Integration, die ein politisches System erzeugt haben, das einerseits stärker zusammengeführt ist als ein loser Staatenbund, andererseits aber noch keinen supranationalen Staat darstellt, der autonom tätig werden kann. Während die EU zwar einige Funktionen eines Staates erfüllt, besitzt sie jedoch nicht dessen volle Kompetenzen. Politische Entscheidungen sind nur im Zusammenwirken zwischen europäischer und nationaler Ebene möglich. Es ist daher folgerichtig, die EU als eine Entscheidungsstruktur zu beschreiben, bei der auf keiner Ebene Aufgaben erfüllt werden können, wenn nicht andere Ebenen mitwirken.

Neuere Veröffentlichungen beschreiben drei wesentliche Ebenen: Die europäische (supranationale), die nationale und die regionale (subnationale). Die zweite und dritte Ebene wirken direkt oder indirekt an europäischen Entscheidungen mit, die zugleich maßgebliche Rückwirkungen auf diese haben. Diese Rückwirkungen manifestieren sich vor allem in einer Einschränkung des Handlungsspielraums für nationale und regionale politische Entscheidungen. Selbst dort, wo keine originäre Zuständigkeit der EU-Ebene besteht, kann durch indirekte Zuständigkeiten oder aber durch konsultative Verfahren Einfluss bestehen. Es ist zu beachten, dass zunehmend auch private Akteure, Interessengruppen, Verbände und andere nicht-hierarchische Institutionen Berücksichtigung finden müssen, die häufig in Verhandlungen zwischen Vertretern aller Ebenen eingebunden sind. Statt hierarchischer Systeme spielen Formen der Verhandlung, Kommunikation und Kooperation eine große Rolle⁶⁰.

Der Vollständigkeit halber sei darauf verwiesen, dass „multi-level-governance“-Ansätze berücksichtigen, dass das Regieren im Mehrebenensystem abhängig vom untersuchten Politikfeld sehr unterschiedlich sein kann, insbesondere die Wahl zwischen den

Ausprägungen kooperativen, partnerschaftlichen oder verhandelnden Verhaltens verbunden ist mit den jeweiligen relevanten Akteuren. Schließlich betonen insbesondere neuere Veröffentlichungen den Aspekt der Dynamik, also der mitunter sehr schnellen Weiterentwicklung und Veränderung von Mehrebenensystemen, sowohl innerhalb einzelner Ebenen als auch im Zusammenspiel zwischen den verschiedenen „levels“.

Ein Teilaspekt des Ansatzes, die direkte Interaktion zwischen großen Unternehmen und der EU-Kommission, hat sich in der Politikwissenschaft seit Ende der 1990er-Jahre zu einem eigenständigen empirischen Forschungsfeld entwickelt, wie Schumann⁶¹ plausibel darlegte. Auf Basis der "multi-level-governance"-Forschungsperspektive ergeben sich für nicht-hierarchisch und flexibel organisierte Politikarenen neue "strategische Optionen"⁶², die zu einer starken Differenzierung der Mechanismen europäischer Interessenvertretung geführt haben. Neben den direkten Beziehungen zwischen großen Unternehmen und EU-Kommission wurden bislang vor allem die Konsequenzen dieser Entwicklung für nationale Interessenverbände zum Gegenstand von Forschungsarbeiten gemacht⁶³.

3.3 *Energiepolitische Kompetenzen der Europäischen Union und rechtliche Rahmenbedingungen*

3.3.1 Aktuelle Rechtslage

Wie bereits in Abschnitt 2.1.1 ausgeführt, gründet das europäische Energierecht primärrechtlich auf die Verträge zur Gründung der EGKS (außer Kraft getreten im Jahr 2002), der Euratom und den EWG-Vertrag, später EG-Vertrag (EGV) bzw. EU-Vertrag (EUV). Aktuell sind also Fragen der Kernenergie im Euratom-Vertrag geregelt, für den übrigen Bereich gelten die Regeln des EGV. Schon 1974 hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass der EGV keine Ausnahmen für bestimmte Wirtschaftsbereiche kennt, die allgemeinen Vorschriften daher auch im Energiebereich gelten⁶⁴. Jede Vorgabe der EU, soweit sie weder im EGKS- noch im Euratom-Vertrag geregelt ist, muss daher auf die allgemeinen Bestimmungen des EGV zurückgreifen. Im wesentlichen sind bisher die im dritten Teil des EGV verankerten Bestimmungen über die Grundfreiheiten sowie das Wettbewerbsrecht (einschließlich des Beihilferechts) sowie die Vorschriften zur europäischen Rechtsharmonisierung⁶⁵ zur Begründung von energiepolitischen Rechtsakten herangezogen worden.

Bis zur Novellierung im Jahr 1992 in Maastricht enthielt der EGV keine speziellen Rechtsnormen, die Aufgaben oder gar Befugnisse der europäischen Ebene für den Energiebereich festlegten⁶⁶. Lediglich im Rahmen der Regierungskonferenz „Maastricht II“ im Jahr 1996 wurde ein Prüfauftrag erteilt, einen Titel „Energiepolitik“ im EG-Vertrag zu erfassen. Über diesen Ansatz hinaus wurde jedoch nie eine Realisierung in Angriff genommen. Somit stützten sich also bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Initiativen und Rechtsakte im Energiebereich formal auf die Artikel 95 (Rechtsangleichung), 100 (Versorgungsengpässe) und 308 (Einzelermächtigung für Maßnahmen zur Herstellung des Binnenmarktes) sowie die 1992 eingefügten Bestimmungen zu Binnenmarkt/transeuropäischen Netzen und Umweltschutz. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass in Art. 3 Abs. 1 lit. U EGV Maßnahmen im Bereich Energie als Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet werden. Nach allgemeiner Rechtsauffassung kann Art. 3 allerdings nur als Aufgabenkatalog gesehen werden, zur Festlegung von EU-Befugnissen sind in der Regel entsprechende Kapitel in den Kompetenznormen des EGV vorgesehen. Das war bis dahin für den Energiebereich eben nicht der Fall⁶⁷.

Die transeuropäischen Netze waren bislang in Titel XV des EG-Vertrages geregelt. Dieser Titel zielte vor allem auf die Schaffung eines diskriminierungsfreien Binnenmarktes und der Kapazitätsausweitung sowie besserer Koordination und Nutzung grenzüberschreitender Infrastruktur, wiederum vor allem mit dem Ziel, mehr Unternehmen den Zugang zu allen europäischen Teilmärkten zu erlauben und damit den Wettbewerb zu stärken. Nicht nur der Auf- und Ausbau der Infrastruktur ist erwähnt, sondern auch die Stärkung der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze und der Netzzugang für Dritte. Gemäß Artikel 155f EGV stellt die europäische Ebene Leitlinien auf, in denen die „Vorhaben von gemeinsamem Interesse, Ziele, Prioritäten und die Grundzüge der in Betracht gezogenen Aktionen ausgewiesen sind“⁶⁸. Zur Umsetzung der Leitlinien kann die Gemeinschaft die Mitglieder unterstützen, indem sie Zinszuschüsse gewährt, Bürgschaften übernimmt oder Machbarkeitsstudien finanziert.

Schließlich wird der Energiesektor in den Artikeln 174f. EGV erwähnt, hier unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes. In Artikel 175 ist bestimmt, dass „der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen einstimmig Maßnahmen erlässt, welche die Wahl eines Mitgliedsstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“.

Auch die in jüngerer Zeit als „Energieaußenpolitik“ bezeichneten Handlungsfelder der diplomatischen Kontakte mit Energielieferanten und großen Konsumentenländern außerhalb der Europäischen Union verdienen eine kurze Betrachtung:

Für die Energieaußenpolitik gibt es ebenfalls keine explizite Zuständigkeit der EU. Jedoch erlauben die vertraglichen Vereinbarungen zur allgemeinen Außenpolitik einige Aktivitäten. Dafür gibt es grundsätzlich zwei Ansatzpunkte: Die eher wirtschaftlich geprägte Gemeinschaftsaußenkompetenz der EU und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)⁶⁹.

Die Gemeinschaftsaußenpolitik ist Teil der supranationalen Rechtsordnung, wie sie im EUV niedergelegt ist. Die GASP dagegen ist intergouvernemental ausgestaltet, sie basiert auf völkerrechtlichen Bestimmungen. Im Gegensatz zum EGKS- oder EURATOM-Vertrag gibt es im EU-Vertrag keine allgemeine Außenkompetenzklausel. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gilt also auch hier. Von großer Relevanz ist jedoch eine Entscheidung

des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 1971⁷⁰, wonach der Gemeinschaft eine Außenvertretungskompetenz dort zugebilligt wird, wo sie auch im Inneren über Kompetenzen verfügt. Als Grundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Abkommen dienen beispielsweise Art. 133 für die gemeinsame Handelspolitik oder Art. 181 für entwicklungspolitische Vereinbarungen.

In bestimmten Bereichen ergeben sich Überschneidungen zwischen EUV-basierter Außenvertretungskompetenz und GASP: So bedient sich die GASP nicht nur der Organe der EU, sie bezieht auch die für die Durchführung der Außenpolitik notwendigen finanziellen Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt. Dies wird bei Wirtschaftssanktionen besonders deutlich, die aufgrund einer GASP-Aktion nach einer EUV-Vorschrift, Art. 301, beschlossen werden. Darüber hinaus ergeben sich Überschneidungen, wo die EU in internationalen Organisationen mitwirkt. Die Beteiligung an der IAEO und der IEA dienen der Sicherung der Energieversorgung und können somit im weiteren Sinne ebenfalls als energieaußenpolitische Handlungsfelder begriffen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Europäische Union bereits nach früherer Rechtslage umfangreiche Spielräume für die Rechtssetzung in energiepolitischen Fragen hatte, wenn auch bis zum Vertrag von Lissabon nicht formal durch die Definition einer originären Zuständigkeit für das Politikfeld der Energiepolitik. Mit Ausnahme von direktem Eingreifen in Fragen des Energiemix und der nationalen Strategie zur Energieversorgung bestanden schon in den vergangenen rund zwanzig Jahren jedoch aus anderen Handlungsfeldern abgeleitete umfangreiche Kompetenzen, die de facto fast alle denkbaren energiepolitischen Handlungsbereiche abdeckten. Immerhin hat die Kommission einen eigenen Kommissar für Energiefragen bestellt und es wird diskutiert, die bisherige Generaldirektion für Verkehr und Energie (TREN) wegen ihrer Größe und Bedeutung in eine separate GD für Energie und eine für Verkehr aufzuteilen. Beides sind klare Anzeichen dafür, dass zumindest die Kommission bereits in diesem Zeitraum die Energiepolitik als ein eigenständiges Politikfeld begreift, wenngleich ohne originäre juristische Legitimation, erst recht mit dem neuen Energieartikel des Vertrags von Lissabon von einem energiepolitischen Politikfeld gesprochen werden kann.

3.3.2 Energierechtliche Konzeptionen im gescheiterten Verfassungsvertrag und im EU-Reformvertrag von Lissabon

Mehrere Versuche aus der Kommission und aus dem Europäischen Parlament, den Energiesektor als eigenständigen Politikbereich im Vertrag von Maastricht und in späteren Fassungen zu etablieren, sind in der Vergangenheit gescheitert⁷¹. Mit dem Entwurf zur EU-Verfassung wurde erstmals eine allgemeine EU-Zuständigkeit für Energie von einer breiten Mehrheit der Mitgliedsstaaten unterstützt. Das Energiekapitel führt die geteilte Zuständigkeit in der Energiepolitik ein⁷². Das heißt, sowohl die Union als auch die Mitgliedsstaaten dürfen gesetzgeberisch tätig werden⁷³. Die energiebezogenen Zuständigkeiten, die bislang aus anderen Kapiteln der EG-Verträge hergeleitet wurden, werden nun in einem eigenen Kapitel gebündelt. Lediglich die Kernenergie bleibt ausgenommen und unterliegt weiterhin den Vorgaben des EURATOM-Vertrages.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa enthält neben den Art. III- 246, 247, in denen die transeuropäischen Netze im Bereich der Energieversorgung geregelt sind, also ein eigenes Energiekapitel unter Abschnitt 10 im Artikel III – 256. Der Wortlaut von III-256 ist exakt übereinstimmend mit dem später in den Vertrag über die EU-Reform („Lissabon-Vertrag“) aufgenommenen Artikel 194. Die EU erhält das Recht, die Funktionsfähigkeit des Energiemarktes, Versorgungssicherheit, Energieeffizienz und neue sowie erneuerbare Energien zu regeln.

Die allgemeine Struktur der Energieversorgung bleibt nationale Angelegenheit. Bei der Wahl zwischen den verschiedenen Energiequellen, also der Zusammensetzung des Energiemix, haben die Mitgliedsstaaten volle Entscheidungsfreiheit. Vor allem auf britische Initiative wurde durchgesetzt, dass etwaige europäische Energiesteuern oder andere Maßnahmen mit steuerlichen Auswirkungen vom Rat einstimmig beschlossen werden müssen – damit wird eine Ausweitung gemeinschaftlicher Energiepolitik auf den Bereich der Energiebesteuerung faktisch sehr unwahrscheinlich.

Der Euratom-Vertrag bleibt auch nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags wirksam. Die Europäische Atomgemeinschaft hat bisher nicht mit der Europäischen Gemeinschaft fusioniert und behält somit auch weiter ihre eigene Rechtspersönlichkeit, auch wenn beide gemeinsame Organe haben. Die vorgesehenen Änderungen des Euratom-Vertrags

beschränken sich auf Anpassungen an die neuen Regelungen, die die Verfassung insbesondere in den Bereichen Organe und Finanzen sowie Außenvertretung vorsieht.

In der Literatur wird diskutiert, ob der Text des Reformvertrages in der Praxis zu neuen Feldern oder mehr Initiativen europäischer Energiepolitik führen wird⁷⁴. Während die Auswirkungen des neuen Kapitels im Vertrag durchaus kontrovers diskutiert werden⁷⁵, wird der aktuelle Stand der Rechtslage eher als ein Festschreiben bereits anderweitig bestehender oder zumindest politisch von der Kommission besetzter Handlungsfelder beurteilt als eine Erweiterung des Aufgabenbereichs, wie Pröfrock unter Verweis auf Oppermann und Fischer ausführt:

„Ob das neue Energiekapitel zu einem mehr oder weniger an gemeinsamer Energiepolitik führen wird, ist umstritten. Zum Teil wird vertreten, die energiepolitische Aktion würde erleichtert. Dem wird entgegengehalten, zumindest die Abgrenzungsschwierigkeiten würden zunehmen. Ein großer Zugewinn an gemeinschaftlicher Energiepolitik ist vom Verfassungsvertrag jedenfalls nicht zu erwarten.“⁷⁶

Tatsächlich ist zu erwarten und bislang auch nicht zu beobachten, dass durch die Einführung eines eigenständigen Energiekapitels keine wesentlich neuen Handlungsfelder energiepolitischer Aktivitäten auf europäischer Ebene geschaffen werden. Die zentrale Neuerung ist vielmehr, dass bislang aus anderen Politikfeldern abgeleitete energiepolitische Zuständigkeiten und Befugnisse der Kommission nun explizit und direkt dargestellt werden⁷⁷. Eine solche Klarstellung kann den Prozess zu energiepolitischen Aktivitäten abkürzen und einige der bislang geführten Debatten über die Zuständigkeitsfragen mit den Mitgliedsstaaten beenden.

3.4 Die Interessenlagen europäischer politischer Institutionen

3.4.1 Identifikation relevanter Akteure

Zunächst ist es notwendig, die für die Fragestellung relevanten, d.h. an der Entscheidung mittelbar und unmittelbar beteiligten, Akteure zu identifizieren. Dazu ist ein kurzer Blick in das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene notwendig:

Die Gesetzgebung in der EU ist Aufgabe des „institutionellen Dreiecks“ aus EU-Kommission, Europäischem Parlament (EP) und dem Ministerrat⁷⁸.

Während EP und Rat die Legislative der EU bilden, liegt das Initiativrecht für Gesetzesvorlagen ausschließlich bei der Kommission. Änderungen dazu sind auch im Entwurf des EU-Reformvertrages nicht vorgesehen. Das Parlament hat kein volles Recht zur Gesetzgebungsinitiative, kann aber die Kommission auffordern, Gesetzesvorschläge vorzulegen.

Im Vertrag von Nizza (2000) wurde das sog. Mitentscheidungsverfahren eingeführt: Gesetzesvorlagen der Kommission werden in Rat und EP in drei Lesungen beraten. Macht das EP Änderungsvorschläge, denen der Rat nicht zustimmt, so kann ein Vermittlungsausschuss nach der zweiten Lesung einen Einigungsversuch unternehmen. Ist keine Einigung möglich, so ist das Gesetz gescheitert, andernfalls kann es in dritter Lesung verabschiedet werden, wenn sowohl EP als auch Rat zustimmen⁷⁹. Zu den Kompetenzen der EU-Ebene in energiepolitischen Fragen vgl. Abschnitt 3.3.

Aus dieser Konstellation lassen sich die Hauptakteure europäischer Energiepolitik ableiten, deren Interessenlagen und Verhaltensweisen nachfolgend genauer beschrieben werden sollen:

- EU-Kommission
- Europäisches Parlament (und insbesondere dessen Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie)
- EU-Ministerrat
- Generaldirektion Verkehr und Energie (TREN)

Nicht zu vernachlässigen sind eine Reihe mitberatender Institutionen, die eigenen Zielsetzungen und Interessenlagen unterworfen sind, an der energiepolitischen Strategiebildung jedoch eher mittelbar beteiligt sind:

- Generaldirektion Binnenmarkt (COMP)
- Generaldirektion Umwelt (ENV)
- Madrid-Forum (eine Arbeitsgruppe nationaler Gasregulierungsbehörden der Mitgliedsstaaten und der Kommission)
- CEER (Rat der Europäischen Energieregulierungsbehörden)
- ERGEG (Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden)

Eine wichtige Rolle spielen darüber hinaus die Interessen der Mitgliedsstaaten, die zwar recht gut in den Diskussionen des Rates widerspiegelt werden, dennoch einen eigenen Abschnitt verdienen.

Zur Komplettierung des Bildes im Sinne eines Mehrebenenansatzes schließlich ist es notwendig, die Interessen zweier nicht-staatlicher Akteursgruppen zu beleuchten:

- Energiewirtschaft
- Energieverbraucher (energieintensive Industrie und Privathaushalte).

3.4.2 Die EU-Kommission als Treiber europäischer Energiepolitik

Auch wenn der europäische Verfassungsvertrag den Ratifizierungsprozess nicht erfolgreich durchlaufen hat, so hat die Kommission bereits vor Abschluss des Prozesses und vor den Verhandlungen über den Vertrag von Lissabon in Erwartung des Inkrafttretens bereits eine Reihe von Aktivitäten eingeleitet, die im Geist dieser neuen Verfassung stehen und insofern auch eine umfassendere formal klargestellte Zuständigkeit für energiepolitische Fragen voraussetzen. Unabhängig von der Entwicklung der EU-Reformbemühungen konnten diese Initiativen kaum je wieder zurückgenommen werden – die „normative Kraft des Faktischen“ hatte also bereits eine stärkere und selbstbewusstere Rolle der EU in energiepolitischen Fragen konstituiert, bevor die formale Zuständigkeit gegeben war. Entsprechend der Ausführungen unter 3.3 müsste die Kommission nach damaliger Rechtslage für die zu diesem Zeitpunkt vorgebrachten Vorschläge ihre Zuständigkeit aus unterschiedlichen Bereichen des

EGV ableiten. Dies war – mit einiger Mühe – möglich, hat jedoch zu einer Reihe von Auseinandersetzungen mit den Mitgliedsstaaten geführt.

In ihrem „Legislativ- und Arbeitsprogramm 2007“ geht die Kommission implizit bereits von einem weit gefassten Aufgabenrahmen aus. Es ist denn auch die Rede davon, dass die Definition einer Strategie zur Gewinnung von „sicherer, wettbewerbsfähiger und nachhaltiger Energie“ Aufgabe der EU sei⁸⁰. Das Dokument verweist auf die Bewältigung des Klimawandels und die Stabilität sicherer und bezahlbarer Energieversorgung, quasi zur Legitimation supranationaler Aktivität. Bemerkenswert ist, dass die Kommission die Entwicklung einer „Energiepolitik der EU“ ankündigt. Diese EU-Energiestrategie wurde in einem Grünbuch zusammengefasst, das am 18. März 2007 von der Kommission angenommen und unter dem Titel „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ publiziert wurde.

Das Grünbuch⁸¹, in dem der Artikel des Verfassungsvertrags zu Energiezuständigkeiten ebenfalls bereits als politische Realität vorausgesetzt wird, kann als zentrales Dokument der energiepolitischen Ziele und als Basis der EU-Energiepolitik gelten. Es kann zumindest angenommen werden, dass die Kommission ihre kurz- und mittelfristigen Zielsetzungen im Grünbuch dezidiert darstellt, da kaum zu vermuten ist, dass die Mitgliedsstaaten in diesem Zeitraum einer über den Entwurf des Verfassungsvertrags hinausgehenden energiepolitischen Zuständigkeit zustimmen werden. Die Strategie, energiepolitische Zielsetzungen auf Basis dieses mittelfristig maximal erreichbaren Zuständigkeitsrahmens als Startposition darzustellen, scheint daher folgerichtig. Es wird separat zu untersuchen sein, ob es Indizien dafür gibt, dass die Kommission längerfristig über die Positionierung im Grünbuch hinausgehende Zielsetzungen verfolgt.

Das 23-seitige Papier konstatiert, dass „die Welt in ein neues Energiezeitalter“ eingetreten sei, begründet dies u.a. mit der gesteigerten Importabhängigkeit, der Konzentration der Energiereserven in einigen wenigen Ländern, dem weltweiten Steigen der Energienachfrage sowie mit dem Klimawandel und seinen Auswirkungen. Eine Reihe von Vorschlägen gehen auf das frühere Grünbuch der Kommission zum Thema Energieversorgungssicherheit zurück⁸².

Diese grundsätzliche Analyse führt die Kommission zur Definition von sechs vorrangigen Handlungsbereichen:

- Vollendung der europäischen Binnenmärkte für Strom und Gas
- Versorgungssicherheit für die Mitgliedsländer und Solidarität im Krisenfall
- Anstoß einer Debatte über unterschiedliche Energiequellen
- Integrierter Ansatz zum Klimaschutz
- Entwicklung eines Plans für Energietechnologien
- Schaffung einer kohärenten Energieaußenpolitik

Diese Bereiche fasst das Papier in drei Hauptzielen⁸³ zusammen, die zumindest partiell konfliktär sind (vom Verfasser an anderer Stelle auch als „energiepolitisches Zieldreieck“ bezeichnet):

- Nachhaltigkeit: Sicherstellung umweltfreundlicher und klimaschonender Energieversorgung. Insbesondere zu erreichen durch die Entwicklung wettbewerbsfähiger neuer Energiequellen mit niedrigem CO₂-Ausstoß, durch die Begrenzung der Energienachfrage in Europa und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz.
- Wettbewerbsfähigkeit: Nutzbarmachung der Vorteile der Energiemarktöffnung für private Haushalte und kommerzielle Verbraucher. Dazu sollen vor allem die Auswirkungen höherer Energiepreise für Wirtschaft und Bürger der EU begrenzt sowie die Führungsposition auf dem Gebiet der Energietechnik ausgebaut werden.
- Versorgungssicherheit: Minderung der Abhängigkeit der EU von Energieimporten, insbesondere Schaffung eines sicheren Rechtsrahmens für Investitionen im Ausland, bessere Notfallvorsorge und –abstimmung sowie Schaffung eines besseren Zugangs zu globalen Ressourcen.

Dass diese Ziele nicht vollständig gleichzeitig zu erreichen sind, lässt sich leicht erkennen: Besonders nachhaltige und umweltfreundliche Energieversorgung ist in der Regel teurer als die Nutzung konventioneller Energiequellen und widerspricht damit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit. Eine Nutzung besonders günstiger Primärenergien in großen Mengen (bspw. Gas oder Kohle) steht jedoch wegen des großen Importanteils auch dem Ziel der Abhängigkeitsreduktion von außereuropäischen Lieferanten (sowie im Fall der Kohle der angestrebten CO₂-Einsparung) entgegen.

3.4.2.1 Vollendung des Binnenmarktes

Zielsetzung dieses Aufgabenbereichs ist, den diskriminierungsfreien und kostengünstigen Zugang zu Pipelinesetzen zu gewährleisten. Die Kommission hat in früheren energiepolitischen Aktivitäten auf diesem Gebiet einen klaren Schwerpunkt gelegt und ihre Kompetenzen weitgehend aus wettbewerbsrechtlichen Zuständigkeiten abgeleitet. Gaspipelinesetze bzw. Stromleitungsnetze als natürliche Monopole erfordern nach Auffassung der Kommission eine Regulierung. Das Grünbuch nennt an erster Stelle den Aufbau eines europäischen Netzes, eines einheitlich zu regulierenden, grenzüberschreitend verbundenen Netzes also und formuliert, dass ein europäischer Netz-Kodex sowie ein europäischer Regulierer in Betracht zu ziehen seien⁸⁴.

Als notwendige Voraussetzung für diskriminierungsfreien Netzzugang sieht das Papier die Umsetzung einer „wirksameren Entflechtung“, also einer Trennung von Netzbetrieb und Gasvertrieb, so dass die unabhängige Tochtergesellschaft, die das Netz betreibt, alle Gasverkäufer zu gleichen Konditionen und nach einem diskriminierungsfreien Modell zur Festlegung der Reihenfolge des Netzzugangs behandelt. Hatte die erste Beschleunigungsdirektive bereits eine Trennung von Netz und Vertrieb in unterschiedliche Rechtspersonen obligatorisch gemacht, sog. „legal unbundling“ (mit Ausnahmeregelungen für kleine Gesellschaften), so tritt die Kommission mit dem Grünbuch erstmals für einen weiteren Schritt ein, die eigentumsrechtliche Entflechtung (engl. „ownership unbundling“). Schließlich nennt die Kommission neben dem ersten ausdrücklich einen weiteren Punkt, der mit zunehmenden Kompetenzen für die EU-Ebene einhergehen müsste: Die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch eine bessere Abstimmung zwischen Regulierern, Wettbewerbsbehörden und der Kommission“. Zu den bestehenden Abstimmungsforen dieser Institutionen und deren Interessenlagen vgl. Abschnitte 3.4.5.3 bis 3.4.5.5.

3.4.2.2 Sicherstellung der Versorgung

Dieser Aufgabenbereich beschäftigt sich vor allem mit der Frage, wie bei hoher Abhängigkeit von außereuropäischen Lieferländern sichergestellt werden kann, dass zu jeder Zeit ausreichende Energieflüsse und –vorräte innerhalb der EU vorhanden sind, um die Versorgung sicherzustellen. Die Kommission sieht einen großen Vorteil darin, diese Frage auf europäischer und nicht – wie bisher – auf nationalstaatlicher Ebene zu behandeln: Werden einzelne Mitgliedsstaaten durch Auseinandersetzungen oder Unfälle von der Versorgung

abgeschnitten, so können andere EU-Mitgliedsstaaten durch Bereitstellung ihrer Vorräte helfend einspringen. Eine Optimierung der Vorratshaltung auf europaweiter Ebene kann also volkswirtschaftlich effizienzsteigernd wirken. Daneben hebt die Kommission auf einen außen- und sicherheitspolitischen Aspekt ab, indem sie im entsprechenden Abschnitt des Grünbuchs von der „Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten“ spricht.

Die Kommission detailliert folgende Teilbereiche von Interesse:

- Überprüfung des Gemeinschaftsrechts zu Öl- und Gasvorräten und Ausrichtung an den Herausforderungen der Gegenwart
- Einrichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für die Energieversorgung und Beachtung von mehr Transparenz bei Versorgungsfragen innerhalb der EU
- Verbesserung der Netzsicherheit (Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Netzbetreibern und deren Vertretungen)
- Verbesserung der Transparenz bezüglich der Energievorräte auf europäischer Ebene

Während dieser Aufgabenbereich vor allem die Binnenperspektive der EU beleuchtet und damit einen ex-post-Ansatz beschreibt, wird unter dem Stichwort der „Energieaußenpolitik“ auch eine verstärkte Kooperation im Umgang mit außereuropäischen Lieferantenländern gefordert, die ex ante zu einer Verhinderung von Lieferengpässen beitragen und damit ebenfalls Versorgungssicherheit schaffen kann.

3.4.2.3 Diskussion des künftigen Energiemix

Der Rat hat mehrfach klar artikuliert, dass es keinerlei Interesse gebe, der EU eine tragende Rolle zu geben bei der Frage der Festlegung des Energiemix. Es solle den Mitgliedsstaaten überlassen bleiben, welche Energieträger sie in welchem Umfang zur Energiegewinnung heranziehen wollten und wie sie entsprechende Anreize dafür schaffen. Auch die recht umfassende (und weitgehend mit den im Grünbuch beschriebenen Aufgaben übereinstimmende) Liste künftiger EU-Kompetenzen auf energiepolitischem Gebiet im EU-Reformvertrag sieht dort keine Zuständigkeit der europäischen Ebene vor. Daher schlägt die Kommission lediglich vor, eine Debatte über unterschiedliche Energiequellen anzustoßen, die „Kosten und klimarelevante Beiträge“ herausarbeitet und sicherstellt, dass der Energieträgermix unter den Gesichtspunkten des Zieldreiecks von Versorgungssicherheit,

Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiger Entwicklung optimiert wird. Die Betonung auf Kosten und Klimarelevanz lässt sich als ein Hinweis darauf interpretieren, dass die Kommission insbesondere zu stärkerer Nutzung von Kernkraft ermutigen möchte.

3.4.2.4 Integrierter Ansatz zum Klimaschutz

Das Grünbuch definiert hier eine Reihe von Zielen, die in den Folgemonaten vom Rat aufgenommen und insbesondere unter deutscher Präsidentschaft zu einer sogar darüber hinausgehenden Reihe von Beschlüssen weiterentwickelt wurden. Im Wesentlichen sieht die Kommission zwei Handlungsfelder:

- **Steigerung der Energieeffizienz:** Dies soll geschehen durch die Einführung einer pauschalen Einsparvorgabe an CO₂-Emissionen von 20% bis zum Jahr 2020, durch die Ausweitung von Kampagnen zur Energieeffizienz insbesondere im Gebäudesektor, durch die Förderung entsprechender Investitionen aus EU-Mitteln sowie durch stärkere Bemühungen im Verkehrs- und Transportbereich (Fahrzeug- und Kraftstoffstandards etc.). Schließlich soll das europäische System des Emissionshandels ausgebaut und standardisiert werden.
- **Förderung von erneuerbaren Energien:** Es steht zu vermuten, dass wegen der oben beschriebenen Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Festlegung des Energiemix die Kommission hier recht vage bleibt. So werden „Erneuerte Anstrengungen zur Erreichung geltender Ziele“ angekündigt, eine „Zielplanung über 2010 hinaus“ sowie eine „Initiative zur Erhöhung der Marktnähe sauberer und erneuerbarer Energien“. Etwas konkreter wird das Papier wieder, wenn die Versorgungssicherheit eine Rolle spielt: So soll ein „Plan zur Stabilisierung und schrittweisen Verringerung der Abhängigkeit der EU von Öleinfuhren“ entwickelt werden – neben den Auswirkungen auf den Energiemix lassen sich hierunter auch Initiativen zur zunehmenden Nutzung von Biokraftstoffen als Substituten zu Öl fassen.

Auffallend ist, dass in diesem Kontext keinerlei Bezug auf das Kyoto-Protokoll genommen wird, obwohl die Erfüllung des Protokolls ein durchgängiges Politikziel der EU ist und als solches beispielsweise vom Ministerrat für Energie in zahlreichen offiziellen Dokumenten benannt wird⁸⁵. Dies kann durchaus als Indiz dafür gewertet werden, dass die Brisanz dieses Themas im Dialog mit außereuropäischen Staaten wie Japan, USA oder Russland der

Kommission bewusst ist und sie daher auf diesem Gebiet Verhandlungsoptionen ebenso offen halten möchte wie die Einbettung in ein größeres Verhandlungspaket⁸⁶.

Stattdessen hat die Kommission in einem Bericht vom Oktober 2006 einen „Aktionsplan für Energieeffizienz“ vorgestellt⁸⁷, der die Zielsetzung hervorhebt, mit internationalen Partnerschaften die Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit im Hinblick auf die Messung und Bewertung von Energieeffizienz, Mindesteffizienzanforderungen an Güter und Dienstleistungen, die Kennzeichnung und Zertifizierung von Produkten, Energie-Audits, Ruheverluste und Verhaltenskodizes voranzutreiben. Weiter will die Kommission nach diesem Bericht ein internationales Rahmenabkommen vorschlagen, an dem sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer beteiligt sind und das insbesondere Brasilien, China, Indien, Japan, Russland und die USA einbezieht. Dies könne in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der Internationalen Energieagentur, den G8, der Welthandelsorganisation WTO, der Weltbank und weiteren Institutionen geschehen. Sowohl die relative Vagheit des entsprechenden Kapitels im Grünbuch als auch der starke Focus auf die Bedeutung einer Zusammenarbeit aller relevanten Staaten weltweit lassen erkennen, dass die Kommission bereits zu diesem Zeitpunkt auf eine Einigung innerhalb der EU gesetzt hat, die eng an die Verhandlungen im Rahmen des G8-Gipfels in Heiligendamm gekoppelt ist. Aus beiden Papieren lässt sich der Eindruck gewinnen, dass die Kommission die Übernahme einer weltweiten Führungsrolle in der Nach-Kyoto-Phase beabsichtigt und auch vor diesem Hintergrund einseitige Festlegungen zu diesem Zeitpunkt vermeidet. Die Grundidee: Unter Beibehaltung des Globalziels „Bekämpfung der Klimakatastrophe“ können die Staaten differenzierte Maßnahmen ergreifen und sich „Kyoto-konform“ verhalten, ohne das Protokoll selbst zu unterschreiben⁸⁸. Dies könnte den Nichtunterzeichnern von Kyoto (sowohl entwickelte Länder wie die USA als auch Wachstumsländer wie Indien oder China) eine Option eröffnen, die die Verbindung solcher Maßnahmen mit Zusagen auf anderen Politikfeldern und damit die Entwicklung von „Paket-Vereinbarungen“ ermöglichen. Später zeigt sich, dass Initiativen für eine wesentliche internationale Einigung vor der UNFCCC-Konferenz in Kopenhagen wegen des Widerstands großer Entwicklungsländer wie China und Indien, aber auch wegen Bedenken der USA und anfangs auch Japans nicht erfolgreich sind und die EU zunehmend ihre Führungsrolle in internationalen Klimaverhandlungen an einige große Mitgliedsstaaten verliert (vor allem Großbritannien und Deutschland im Rahmen ihrer G8-Mitgliedschaft).

3.4.2.5 Förderung neuer Energietechnologien

Vermutlich wegen der Verbindung zu zahlreichen anderen Politikfeldern (u.a. Technologiepolitik, Forschungspolitik) und wegen der Bedeutung der Aufgabe vor allem für die Zusammensetzung des künftigen Energiemix (vgl. Abschnitt 3.4.2.3) bleibt auch der Abschnitt zur Förderung neuer Energietechnologien recht vage. Das Grünbuch kündigt die Entwicklung eines „strategischen Plans für Energietechnologien“⁸⁹ an, mit dem Ziel, eine bestmögliche Nutzung von Europas Ressourcen durch technologische Innovation zu ermöglichen. Aufbauend auf europäischen Technologieplattformen, wird zudem der Gedanke angerissen, gemeinsame Technologieinitiativen oder Gemeinschaftsunternehmen zu schaffen, die dazu beitragen, Energieinnovationen auch marktlich zu verwerten und dafür die weltweite Führungsrolle zu übernehmen.

Dieser Punkt zielt sowohl auf erneuerbare Energien ab, als auch auf eine Weiterentwicklung der Kerntechnologien. Auch wenn zunächst inhaltlich einleuchtend, so scheint dies nicht etwa ein Hinweis darauf zu sein, die Zusammenarbeit zwischen EU und Euratom auf eine neue Basis stellen zu wollen, vielmehr ist wohl vor allem die Gemeinsame Forschungsstelle GFS gemeint. Im Bericht Nr. A6-0357/2006 begrüßt der EU-Parlaments-Ausschuss für Industrie, Forschung, Energie die Initiative der Kommission, die Gemeinsame Forschungsstelle GFS bei der weitgehenden Harmonisierung kerntechnischer Standards aktiv einzubinden; auch wenn das siebte Rahmenprogramm (Schwerpunkte: Fusionsenergieforschung, Kernspaltung und Strahlenschutz) im Jahr 2011 ausläuft, wird im Bericht eine Verlängerung angeregt, zumal die Agentur durch ihre Arbeit „Weltgeltung“ erlangt habe⁹⁰.

3.4.2.6 Gemeinsame Energieaußenpolitik

Dieser Abschnitt ist schon deshalb von besonderer Bedeutung, weil er den vom ehemaligen deutschen Bundesaußenminister Steinmeier geprägten Begriff der „Energieaußenpolitik“ erstmals explizit im europäischen Kontext verwendet. Die Kommission definiert im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Konzipierung eines Vertrags zur Gründung einer europaweiten Energiegemeinschaft
- Neue Energiepartnerschaft mit Russland
- Neuer Gemeinschaftsmechanismus zur Reaktion auf Versorgungsnotfälle in Drittländern mit Auswirkung auf die EU

- Vertiefung der Energiebeziehungen zu wichtigen Energie-Erzeuger- und Energieverbraucherländern
- Abschluss eines internationalen Abkommens über Energieeffizienz

Dieses unter dem Eindruck der Gasversorgungskrise zwischen Russland und der Ukraine entstandene Papier wurde bereits vorab vom Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments ausdrücklich begrüßt⁹¹. Es fand außerdem Unterstützung in einem gemeinsamen Papier der Kommission und des Generalsekretärs / Hohen Vertreters für den Europäischen Rat mit dem Titel „Eine Außenpolitik zur Förderung der EU-Interessen im Energiebereich“⁹². Gleichzeitig wurde damit die Debatte auf Ebene des Ministerrats angestoßen.

Die Tatsache, dass die Kommission gleich zu Anfang die Souveränität der Mitgliedsstaaten bei der Wahl ihres jeweiligen Energiemix betont, zeigt, wie sensibel die Regierungen auf außenpolitische Aktivitäten auf dem Gebiet der Energie auf europäischer Ebene reagieren. Das Papier führt wörtlich aus:

„Das legitime Recht der einzelnen Mitgliedstaaten, sich im Rahmen ihrer eigenen Außenbeziehungen um Energieversorgungssicherheit zu bemühen und ihren Energiemix zu wählen, wird nicht in Frage gestellt. Gleichwohl könnte die Entwicklung einer kohärenten und zielgerichteten EU-Energieaußenpolitik, die sich auf das gesamte Spektrum der internen und externen EU-Politiken stützt, die kollektive externe Versorgungssicherheit der Union fördern. Zudem könnte eine solche Politik dazu beitragen, dass die Union eventuellen Strategien seitens externer Energiegroßlieferanten, die darauf abstellen, die Marktgegebenheiten negativ zu beeinflussen, effizienter begegnen kann“⁹³.

Diese Aussage scheint zudem die Kompetenzansprüche der EU-Institutionen in der Energiepolitik zu relativieren. Denn sie dokumentiert die Akzeptanz der EU-Seite, dass nationale Energiepolitik Vorrang hat und dass bilaterale Abkommen weiterhin eine – wenn nicht die – entscheidende Rolle spielen werden. Die EU-Energieaußenpolitik erscheint so lediglich als bescheidener Beitrag zur nationalen Versorgungssicherheit. Ob diese selbst auferlegte Zurückhaltung der Kommission eher taktischer oder genuiner Natur ist, werden die weiteren Entwicklungen zeigen. Eine Reihe von Indizien stützen jedoch die Vermutung, dass die Kommission durchaus einen mittelfristigen Schwerpunkt auf

energieaußenpolitischem Gebiet plant, sich jedoch der Tatsache bewusst ist, dass dies zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht die Mehrheit der Mitgliedsstaaten finden würde und vor allem die einwohnerstarken Länder Deutschland, Großbritannien und Frankreich sich gegen eine zu starke Abgabe von Kompetenzen an Brüssel wehren würden.

So sind die energieaußenpolitischen Initiativen der Kommission so zahlreich wie unumkehrbar. Die Energiecharta, regionale Initiativen im Südosten Europas und in Zentralasien, der Energiedialog mit Russland und der Ukraine sowie das große Engagement zum Thema Post-Kyoto-Diskussion sind klare Hinweise.

Eine marktwirtschaftliche Antwort auf die Versorgungsunsicherheit durch die hohe Abhängigkeit von russischem Erdgas liefert der damalige Energie-Kommissar Andris Piebalgs: Mit den Energieministern Österreichs, Ungarns, Rumäniens, Bulgariens und der Türkei wird der Bau der Erdgasleitung Nabucco vorangetrieben⁹⁴. Sie würde eine Verbindung herstellen zwischen dem europäischen Gasmarkt und der kaspischen Region und soll ab 2014 zentralasiatisches Erdgas über die Türkei in die EU-Länder bringen. Diese Diversifizierung der Gaslieferungen werde sowohl zur Versorgungssicherheit als auch zur Preisstabilisierung beitragen, so die Auffassung der Kommission. Bei Nabucco handelt es sich um eine etwa 3.300 km lange Pipeline. Ausgehend von Aserbaidschan, ist geplant, über die Türkei, Rumänien, Bulgarien und Ungarn Gas bis nach Österreich zu leiten. Es sollen anfänglich zwischen 8 Milliarden („base case“) und 13 Milliarden Kubikmeter („high case“) jährlich transportiert werden. Für das Endstadium, das 2018 erreicht sein soll, visiert das Betreiberkonsortium, das sich unter Führung der österreichischen OMV aus den Energieunternehmen MOL (Ungarn), Transgaz (Rumänien), Bulgargaz (Bulgarien), RWE (Deutschland) und BOTAS (Türkei) zusammensetzt, zwischen 25,5 Milliarden („base case“) und 31 Milliarden Kubikmetern („high case“) an⁹⁵.

Das offensichtliche Ziel des Nabucco-Projektes besteht darin, die kaukasischen, wichtiger aber noch die zentralasiatischen Gas-Vorkommen dem russischen Zugriff zu entziehen, indem Moskaus Leitungsmonopol gebrochen wird. Zwei wesentliche Hindernisse müssen jedoch überwunden werden: (1) Zugriff auf ausreichende Mengen geförderten Gases aus Aserbaidschan, Turkmenistan, möglicherweise Usbekistan, aber auch aus dem Irak und dem Iran und (2) die Einigung mit den Transitländern, insbesondere der Türkei, über die Bedingungen der Durchleitung.

Während die Verfügbarkeit ausreichender Gasmengen nach wie vor schwierig ist und wegen der umfangreichen langfristigen vertraglichen Bindungen vor allem Turkmenistans und Usbekistans an Russland kaum kurzfristig zu erreichen sein wird, ohne Lieferungen aus Irak und Iran in Betracht zu ziehen, sind die Beteiligten unter Führung der EU in der Frage der Transitverhandlungen mit der Türkei in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 ein großes Stück weitergekommen. Noch im Januar 2009 berichtet das Handelsblatt unter dem Titel „Türkei stellt Nabucco-Pipeline in Frage“⁹⁶ über einen Besuch des türkischen Premiers Erdogan in Brüssel: „Der Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine hat dem türkischen Regierungschef einen neuen Trumpf in die Hände gespielt.“ Erdogan verknüpft Fortschritt in den Beitrittsverhandlungen mit Entgegenkommen in der Nabucco-Frage: „Wenn wir uns einer Situation gegenübersehen, in der das Energiekapitel blockiert wird, würden wir unsere Position natürlich überprüfen“⁹⁷. Schon im Juli 2009 unterschreiben jedoch die Türkei und vier EU-Mitgliedsstaaten, die vom Nabucco-Bau betroffen wären, ein Abkommen. Der Vertrag schafft die rechtlichen und regulatorischen Voraussetzungen, damit die Pipeline über die Grenzen der fünf beteiligten Staaten hinweg gebaut werden kann. Es werden keine festen Endpunkte für die Leitung vorgegeben, sondern vier Optionen an den südlichen und östlichen Landesgrenzen der Türkei, um Zuleitungen aus vielen Fördergebieten zu ermöglichen. Danach wären Verbindungen nach Georgien, Syrien, in den Irak und nach Iran möglich⁹⁸.

Der türkische Ministerpräsident Erdogan bezeichnete die Einigung als „historischen Moment für die Energiesicherheit in Europa.“ Das Projekt sei wichtig für Freundschaft und Frieden, es zeige, dass die Türkei schon wegen der Energieversorgung ein Mitglied in der EU sein sollte. Ob diese Vereinbarung mit Zugeständnissen zu den Beitrittsverhandlungen auf EU-Seite verbunden waren, bleibt unklar. Die türkische Regierung hatte zudem im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung gefordert, dass 15 Prozent des durch Nabucco fließenden Gases für ihren heimischen Verbrauch zur Verfügung stehen.⁹⁹ Das Land bezieht den Großteil seiner Gasversorgung ebenfalls aus Russland. Im Abkommen wurde nun festgelegt, dass die Pipeline so gebaut wird, dass sie auch Gas von West nach Ost liefern kann. Damit soll die Türkei in die Lage versetzt werden, über das europäische Leitungssystem Gas aus der Nordsee, Norwegen, Libyen oder Algerien zu beziehen, falls die Lieferung russischen Gases ausfallen sollte.

Schwieriger ist nach wie vor die Befüllung der Pipeline mit den notwendigen Gasmengen. Zum Betrieb von Nabucco ist ein Mindestvolumen von acht Milliarden Kubikmetern Gas

im Jahr nötig. Diese Menge könnte aus dem Feld Shah Deniz II in Aserbaidschan gewonnen werden und dann durch eine bereits existierende Leitung über Georgien in die Türkei geleitet werden. Inwieweit mittelfristig Mengen aus Turkmenistan, Usbekistan und Kasachstan, Syrien, Iran und Irak gebunden werden können, wird über die Realisierbarkeit des Projekts entscheiden. Ganz offenkundig spielt dabei die weitere Entwicklung im Umgang mit dem Iran als dem zweitgrößten Eigentümer von Gasressourcen nach Russland weltweit eine kritische Rolle. Die EU unterstützt die Bemühungen um Nabucco nicht nur ideell, beispielsweise durch regelmäßige Betonung der Bedeutung und durch Berücksichtigung in den EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, sondern auch finanziell: Die Machbarkeitsstudie wurde im Rahmen des „European Network Programme“ (Transeuropäische Netze im Energiebereich, TEN-E) mit 4,8 Mio. € finanziell unterstützt. Was die Kosten des Leitungsbaus angeht, so beteiligt sich die Kommission direkt im Rahmen ihres Konjunkturprogramms mit 350 Mio. € sowie indirekt durch Finanzierungsbeiträge der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD).

Russland allerdings versucht dieses Projekt zu blockieren – schon allein deshalb, weil es europäischen Abnehmern einen direkten Zugang zu zentralasiatischen Gasquellen eröffnen und damit die russische Rolle eines Zwischenhändlers obsolet machen würde.¹⁰⁰ Auch seitens der EU-Mitgliedsstaaten können durchaus Eigeninteressen vermutet werden, denen eine zu starke Steuerung der Energiebeziehungen zu Russland und vergleichbaren Drittländern auf EU-Ebene zum Nachteil gereichen könnte. Während die Lieferantenländer ein Quasi-Monopol besitzen, stehen diesem eine Vielzahl möglicher Partner gegenüber, die miteinander im Wettbewerb stehen um begrenzte Gasvolumina zu bestmöglichen Konditionen. Schließen sich diese nun zu einem „Abnehmerkartell“ zusammen, indem sie Energiebeziehungen gemeinschaftlich organisieren, so limitiert dies die Möglichkeiten, in bilateralen Vereinbarungen Vorteile für die nationalen Energieabnehmer zu verhandeln und insbesondere politikfeldfremde Bereiche für Koppelgeschäfte zu nutzen.

Es lassen sich eine Reihe von Einwänden zu den Vorschlägen des Grünbuchs zum Thema Energieaußenpolitik formulieren, die bislang in der Debatte in unterschiedlicher Betonung vorgebracht werden:

Es ist davon auszugehen, dass der Vorschlag einer Stärkung energieaußenpolitischer Aktivitäten auf EU-Ebene eine EU-weite Legitimitätskontroverse auslösen wird. Schließlich ist die Zuständigkeit für energieaußenpolitische Fragen im Vertrag von Lissabon nur sehr vage geregelt und im Prinzip der geteilten Zuständigkeit für allgemeine außenpolitische Fragen gleichgestellt. Eine Reihe von Mitgliedsstaaten ist damit nach wie vor zögerlich, Kompetenzen auf diesem Gebiet abzugeben. Und auch dort, wo öffentlich Zustimmung signalisiert wird, könnten harte ökonomische Interessen Aktivitäten generieren, die die Bedeutung der entsprechenden Klauseln aushöhlen oder einschränken können. Daneben kann argumentiert werden, dass eine umfassende gemeinschaftliche Energieaußenpolitik nicht notwendig ist, sondern eine Konzentration auf wenige starke außergemeinschaftliche Lieferländer (insbesondere Russland) ausreicht. Das Papier der Kommission und des Generalsekretärs enthält einen Hinweis auf den EU-OPEC Energy Dialogue. Man könnte argumentieren, dass eine solche spezifische Kooperation ausreiche und ein Organisationsmodell für ein EU-Russland-Abkommen zur Erdgaspolitik darstellen könnte¹⁰¹. Eine solche „Energiepartnerschaft mit Russland“ besteht bereits seit Oktober 2000, als die EU und Russland eine „Zusammenarbeit in den Bereichen Versorgungssicherheit, Energieeffizienz, Infrastruktur, Investitionen und Handel“ vereinbarten¹⁰², wenngleich bislang ohne spürbare Ergebnisse und mit dem Auslaufen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens unter dem Druck einer Neuverhandlung. Dass Russland in diesem Kontext ein deutlich größeres Interesse an bilateralen Vereinbarungen hat, die Gazprom insbesondere den Zugang zu den Gasnetzen und den Endkunden gewährleisten würden (sog. „Downstream“), zeigt sich auch in seinen publikumswirksamen Aktivitäten in Deutschland (beispielhaft Sponsoring für Schalke 04, Bandenwerbung „Erdgas aus Russland“) und Italien, wo Russland bereits deutlich weiter gekommen ist¹⁰³.

3.4.3 Der EU-Ministerrat

3.4.3.1 Kompetenzen und Aufgaben des EU-Ministerrates

Wegen seiner Entscheidungs- und Koordinationsfunktion ist der EU-Ministerrat¹⁰⁴ ebenfalls ein wichtiger Akteur auf energiepolitischem Gebiet.

Dem EU-Ministerrat gehören die Minister der Mitgliedsstaaten an. Je nach Themenbereichen ist jedes Land mit seinen zuständigen Fachministern vertreten. Der Vorsitz des Rates wurde im Betrachtungszeitraum von den Mitgliedsstaaten im Halbjahreswechsel wahrgenommen. Daher kann aus den Beratungen des Rates ein guter Überblick gewonnen werden über die Interessenlage der EU-Mitgliedsstaaten und ihrer Regierungen. Entsprechend den Regelungen des Vertrags von Lissabon liegt der Vorsitz nun bei einem speziell berufenen Ratsvorsitzenden.

Der Rat hat gesetzgebende Gewalt und entscheidet im Allgemeinen gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Er gewährleistet die Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und legt die Grundsätze der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nach Vorgaben des Europäischen Rates fest und setzt diese um.

Der Rat schließt im Namen der Gemeinschaft bzw. der Union internationale Abkommen zwischen der EU und einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisation ab. Er bildet die Haushaltsbehörde, die den Haushaltsplan feststellt und übernimmt koordinierende Funktion im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.

Rechtsakte des Rates können in Form von Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Gemeinsamen Aktionen oder Gemeinsamen Standpunkten erlassen werden. Außerdem kann der Rat Empfehlungen, Stellungnahmen, Schlussfolgerungen, Erklärungen oder Entschlüsse verabschieden.

Wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, entscheidet er grundsätzlich anhand von Vorschlägen der Europäischen Kommission (Initiativrecht). Das Europäische Parlament nimmt an diesem Gesetzgebungsprozess teil. In einer Vielzahl von Bereichen werden die Gesetzgebungsakte gemeinsam von Parlament und Rat im so genannten

Mitentscheidungsverfahren verabschiedet. Die Zahl der Stimmen jedes Mitgliedsstaates im Rat ist in den Verträgen festgelegt. Die Verträge legen außerdem fest, in welchen Fällen die einfache Mehrheit, die qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit verlangt werden.

Seit 1. November 2004 gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht, wenn die folgenden beiden Bedingungen erfüllt sind:

- (1) Die Mehrheit der Mitgliedsstaaten stimmt dem Vorschlag zu (in bestimmten Fällen eine Zweidrittelmehrheit).
- (2) Mindestens 232 Stimmen (d.h. 72,3% der Gesamtstimmenzahl) werden für den Vorschlag abgegeben.¹⁰⁵

Jeder Mitgliedsstaat kann darüber hinaus beantragen, dass überprüft wird, ob die Ja-Stimmen mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union entsprechen. Ist dies nicht der Fall, kommt der Beschluss nicht zustande.

3.4.3.2 Der Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie

Wie bereits vorangehend ausgeführt, besteht für die Energiepolitik eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedsstaaten¹⁰⁶. Auch im Betrachtungszeitraum, vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, zählt die gemeinsame Energiepolitik zu den Zielen der Gemeinschaft. Sie wird in den Titeln zur Umweltpolitik und zu den transeuropäischen Netzen erwähnt. Der EU-Reformvertrag von Lissabon weist der EU nun erstmals originäre energiepolitische Zuständigkeiten zu.

Schon bislang hat sich der Rat mit fast allen denkbaren Handlungsfeldern europäischer Energiepolitik befasst. Das Gremium konzentriert sich vor allem darauf, die Energieversorgung der Verbraucher in Europa zu einem akzeptablen Preis sicherzustellen, dabei Umweltschutz und Energieeffizienz zu beachten sowie einen funktionierenden Wettbewerb auf dem europäischen Energiemarkt zu entwickeln und sicherzustellen.

Daneben beschäftigte sich der Rat bislang vor allem mit der Gewährleistung eines angemessen hohen Sicherheitsniveaus bei der Versorgung mit Gas, Erdölzeugnissen und Strom. Die Förderung von erneuerbaren Energien und von Maßnahmen zur rationellen Energienutzung bildeten weitere Arbeitsschwerpunkte (u.a. Gebäudeeffizienz, Biokraftstoffe).

Insbesondere die EU-Erweiterung hat dem Rat neue Handlungsfelder eröffnet. So finden sich nun auch verstärkt Fragen der transeuropäischen Verbindung von Energienetzen und einer Steigerung von deren Leistungsfähigkeit auf den Gebieten Strom und Gas auf der Tagesordnung.

Schließlich zeichnet der Rat verantwortlich für europäische Kernenergiepolitik, er ist zugleich Organ der EURATOM. Im folgenden Abschnitt lassen sich einige der Interessen der Ratsmitglieder anhand einer Betrachtung der Beschlüsse zu erdgaspolitischen Fragen der vergangenen Jahre verdeutlichen.

3.4.3.3 Beschlüsse des Ministerrats zum Thema Erdgas zwischen 1995 und 2006

In seiner 1850. Sitzung am 1. Juni 1995 diskutiert der Rat über energiepolitische Fragen, vor allem über eine Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie sowie über den notwendigen Ausbau von transeuropäischen Energienetzen. Erdgas spielt vor allem im zweiten Bereich eine Rolle. So fordert der Rat die

- „Einführung von Erdgas in neue Regionen;
- Anbindung der isolierten Erdgasnetze an die europäischen Verbundnetze einschließlich der Ausbaumaßnahmen, die hierzu an den bestehenden Netzen notwendig sind;
- Anschluss getrennter Erdgasnetze;
- Vergrößerung der Transport- (Zuleitungs-), Übernahme- und Speicherkapazitäten, die zur Befriedigung der Nachfrage erforderlich sind, und Diversifizierung der Erdgasbezugsquellen und -anlieferungswege.“¹⁰⁷

Er beabsichtigt dazu entsprechend seiner Entschliebung, „die Ermittlung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse und die Schaffung günstigerer Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Netze“¹⁰⁸.

Noch liegt ein klarer Fokus im Erdgasbereich also auf dem Gebiet der grenzübergreifenden Verbesserung der Infrastrukturlage. Das Protokoll der Sitzung nennt 21 Vorhaben „von gemeinsamem Interesse“, meist im Bereich von Pipelineerweiterungen oder Gasspeicheranlagen.

Bereits drei Jahre später, im Jahr 1998, debattiert das Gremium in seiner 2092. Sitzung über die Einführung von „Gemeinsamen Vorschriften für den Erdgasmarkt“. Wurde die Richtlinie über den Elektrizitätsbinnenmarkt im Dezember 1996 angenommen, so soll die nun verabschiedete Richtlinie zum Erdgasbinnenmarkt im wesentlichen deren Grundsätze übernehmen, jedoch sei einigen Besonderheiten des Erdgasmarktes Rechnung zu tragen, insbesondere in den Bereichen Netzzugang, Gegenseitigkeit, Subsidiarität und schrittweise erfolgende Marktöffnung¹⁰⁹. Mit dieser Richtlinie setzt die Europäische Ebene erstmals klare Regeln für den Erdgasmarkt, basierend auf der Zuständigkeit für transeuropäische Netze und Binnenmarktfragen.

Hatte der Rat 1996 die Kommission aufgefordert, eine Analyse des Erdgasbinnenmarktes vorzulegen, so berät er die Ergebnisse dieser Arbeit (vorgelegt 1999) in seiner Sitzung vom 30. Mai 2000 in Brüssel (2267. Sitzung)¹¹⁰. Der Rat nimmt den Bericht zur Kenntnis und fordert die im Wesentlichen zuständigen Mitgliedsstaaten auf, sich um folgende Problemfelder intensiv zu kümmern:

- „Fortbestand einer diversifizierten und wettbewerbsbestimmten Versorgungsgrundlage sowie verstärkte Verknüpfung der nationalen Gasnetze;
- Entwicklung der Versorgungsflexibilität, der Speicherkapazitäten und von Verträgen mit Unterbrechungsklauseln, um Störungen der Gasversorgung zu begegnen,
- kontinuierliche Beobachtung, Analyse und Überwachung durch die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft“¹¹¹

Bemerkenswert ist, dass erstmals ein Dokument der Kommission zur Erdgasversorgung spezifische Empfehlungen gibt, wonach die europäische Ebene eine starke Rolle bei den „außenpolitischen Aspekten der Energiepolitik“ spielen sollte. Der Rat:

- „HEBT HERVOR, dass die außenpolitischen Aspekte der Energiepolitik stärker in die Handelspolitik und die Politik der industriellen Zusammenarbeit der EU einbezogen werden müssen; dies muss auf der Grundlage der Prinzipien des freien Handels, der Integration der Märkte und der Gegenseitigkeit bei der Liberalisierung der Märkte erfolgen;
- BETONT die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit mit wichtigen Liefer- und Transitdrittländern, um sowohl die politischen als auch die technischen Risiken für die künftige Erdgasversorgung der EU zu verringern;

- VERTRITT in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass die Gemeinschaft zusammen mit den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse weiterhin eine Schlüsselrolle bei der obengenannten Zusammenarbeit und bei der Erleichterung, Förderung und Sicherung von Investitionen und geschäftlichen Tätigkeiten von Erdgas- und Energieunternehmen der Union im Ausland spielen sollte“¹¹²

Ab dem Jahr 2001 hatte sich zunehmend ein energiepolitischer Streit entsponnen um die Frage, ob die Marktöffnung und -vernetzung im Erdgasbereich durch die Mitgliedsstaaten auf Basis der Erdgasbinnenmarkttrichtlinie ausreichend vorangetrieben werde. Ab dem Beginn des Jahres 2003 lassen sich vermehrt Beratungen im Rat beobachten. Eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten war zu diesem Zeitpunkt zu der Auffassung gelangt, dass die Öffnung nicht ausreichend schnell in nationales Recht umgesetzt werde und dass eine Beschleunigung in Form einer neuen Richtlinie notwendig sei. Während dieser Aspekt noch in der ersten Hälfte des Jahres 2003 lediglich informell (im Rahmen des Mittagessens) erörtert und vorbereitet wurde, lag der Fokus der Tagesordnung auf der Versorgungssicherheit und Vorsorgemaßnahmen für den Fall einer Öl- oder Gaskrise. Umfangreichen Handlungsbedarf dazu stellten die Minister unter griechischem Vorsitz nicht fest. Das Abschlussdokument der 2507. Tagung des Rates vom 14. Mai 2003 fasst denn auch zusammen, dass:

- „bei den Regelungen für den Gasmarkt die Harmonisierung auf das absolute Mindestmaß (für Maßnahmen und Standards der Versorgungssicherheit) beschränkt werden (sollte)“;
- „Es herrscht allgemein die Auffassung, dass die Marktkräfte ausreichen, um sowohl die Sicherheit der Gasversorgung als auch gleiche Bedingungen hinsichtlich der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit zu gewährleisten. In jedem Fall sollten vor dem Erlass neuer Rechtsvorschriften die Auswirkungen der neuen Richtlinie zur Liberalisierung des Gasmarkts der Gemeinschaft gebührend berücksichtigt werden.“¹¹³

In der gleichen Sitzung befasst sich das Gremium mit außenpolitischen Aspekten der Energiepolitik und betont die „Beziehungen zu Drittländern im Energiebereich“¹¹⁴. Im Hinblick auf den energiepolitischen Dialog mit Russland stellt das Gremium fest, dass die „Projekte von gemeinsamem Interesse zur Deckung des Energiebedarfs der EU sowie zur Weiterentwicklung und zur Steigerung der Effizienz des russischen Energiesektors“ beitragen¹¹⁵. Bemerkenswert ist, dass damit erstmals die Hauptzielsetzungen beider Partner

(zumindest in der Sichtweise der europäischen Seite) definiert werden. Der Rat fordert anschließend Russland auf, das Protokoll von Kyoto zügig zu ratifizieren, da es „nicht nur zur Verminderung des Ausstoßes an Treibhausgasen beitragen, sondern auch dazu führen kann, dass Europa verstärkt in den russischen Energiesektor investiert, damit seine Energieeffizienz und seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessert werden“. Außerdem betonen die Schlussfolgerungen die enge Verknüpfung des energiepolitischen Dialoges zwischen der EU und Russland mit dem Energiecharta-Prozess¹¹⁶. Neben der Zusammenarbeit mit Russland berät der Rat weitere energiepolitische Kooperationen, so etwa im Mittelmeerraum („Europa-Mittelmeer-Energieforum“), in Südosteuropa sowie im Bereich der Ostseeanrainer. Dies zeugt von ersten, noch zögerlichen, Bemühungen bereits im Jahr 2003, zugleich eine möglichst enge politische Kooperation mit Russland zu schaffen und alternative Bezugsquellen oder Transitregionen für Europa zu eröffnen.

Deutlich aktiver agiert das Gremium auf dem Gebiet der Marktöffnung: Bereits Ende 2003 wird die Beschleunigungsrichtlinie für den Erdgasbinnenmarkt (2003/55/EG) verabschiedet. Schon wenige Monate später berät der Ministerrat eine Verordnung, die die zweite Erdgasbinnenmarktrichtlinie ergänzen soll. Sie soll insbesondere den Zugang zu Fernleitungsnetzen regeln. Sind Richtlinien in nationales Recht umzusetzen, so gelten Verordnungen direkt im Gebiet aller Mitgliedsstaaten. Der Vorschlag stützt sich auf die nicht verbindlichen „Leitlinien für die gute Praxis in Bezug auf den Netzzugang Dritter“ des Europäischen Erdgasregulierer-Forums und soll Vorschriften der Richtlinie detaillieren. Eine entsprechende Vorschrift für die Netzzugangsbedingungen im grenzüberschreitenden Stromhandel war bereits 2003 als EG-Verordnung unter Nummer 1228/2003 verabschiedet worden.

Der Einigung im Ministerrat zufolge sollte die Verordnung zum 1. Juli 2006 in Kraft treten. Damit sind Fragen des Zugangs Dritter und verbundener Dienstleistungen, Einzelheiten für Kapazitätszuweisungsmechanismen und Engpassmanagementverfahren europaweit einheitlich geregelt. Transparenzanforderungen an Netzbetreiber und eine Beschreibung von technischen Informationen, die Netznutzer für den Zugang zum Netz benötigen, werden ebenfalls definiert. Nach Auffassung der Mitglieder des Rates sind jedoch eine Reihe von Fragen noch ungeklärt, insbesondere solche, die grenzüberschreitende Aktivitäten und die Bereitstellung ausreichender Marktliquidität betreffen: „Sorge bereiten mögliche Hindernisse für Investitionen in grenzüberschreitende Infrastrukturen und die Frage, wie für eine ausreichende Liquidität der Märkte gesorgt werden kann. Die Investitionsbereitschaft

sollte durch die Schaffung stabiler Regelungsrahmen mit deutlichen Investitionsanreizen in den Mitgliedstaaten gefördert werden.“¹¹⁷

Außenpolitisch ist erwähnenswert, dass am 9. Juni 2004 ein erstes Treffen im Rahmen des EU-Dialogs mit der OPEC stattfand, über das der Vorsitz die Ratsmitglieder informierte. Aktuelle Entwicklungen auf den Ölmärkten, Möglichkeiten zur Kooperation in energiepolitischen und energietechnologischen Fragen bildeten Schwerpunkte. Der Bericht über die Tagung des Ständigen Partnerschaftsrats für den EU-Russland-Dialog vom 3. Oktober 2003 in derselben Sitzung enthält keine Informationen über wesentliche Fortschritte.

Schon kurz vor der Ukraine-Krise am 1. Januar 2006 lässt sich eine deutliche Verschiebung der Schwerpunkte in den Ministerratstagungen feststellen. Hatte bislang der Komplex Regulierung / Marktöffnung eine deutlich dominierende Position inne, während Fragen der Versorgungssicherheit im wesentlichen aus einer EU-Binnenperspektive und die der energiepolitischen Außenbeziehungen nur wenig erfolgreich diskutiert wurden, so zeigt sich bereits in der Ratssitzung vom 27. und 28. Juni 2005 ein neuer Fokus:

Das für Energie zuständige Kommissionsmitglied Andris Piebalgs berichtete dem Rat über die jüngsten Entwicklungen beim Dialog zwischen der EU und Russland im Anschluss an den EU-Russland-Gipfel, der am 10. Mai 2005 in Moskau stattgefunden hatte. Der Rat nahm folgende Schlussfolgerungen an:

"Der Rat

- NIMMT KENNTNIS von dem fortdauernden Energiedialog EU-Russland, wie er in der Mitteilung der Kommission "Der Energiedialog zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation von 2000 bis 2004" erläutert ist,
- BEGRÜSST den Abschnitt über Energiefragen und diesbezügliche Maßnahmen, der in den auf dem 15. Gipfeltreffen EU-Russland vom 10. Mai 2005 angenommenen Fahrplänen für die vier Gemeinsamen Räume vorgesehen ist,
- FORDERT die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, in enger Zusammenarbeit für die Fortführung dieses Dialogs insbesondere im Rahmen der vier 2005 eingerichteten thematischen Gruppen zu sorgen und die rasche Umsetzung der in den Fahrplänen vorgesehenen energiebezogenen Maßnahmen zu gewährleisten, und richtet diese Aufforderung auch an die Russische Föderation,

- ERSUCHT die künftigen Vorsitze und die Kommission, den Rat regelmäßig mit einzubeziehen."¹¹⁸

Es ist also klar zu sehen, dass der Rat diesen Bereich für so wichtig hält, dass er in Zukunft eine stärkere Rolle spielen möchte. Der Beschluss sendet ein klares Signal an Russland, den bislang wenig umsetzungsorientierten Dialog nun deutlich voranzubringen.

Darüber hinaus berichtet die Kommission dem Rat über den Fortschritt der Energiegemeinschaft zwischen der EU und Südosteuropa. Aktuell besonders deshalb von Bedeutung, weil die Länder Südosteuropas bislang stark von russischer Energieversorgung abhängig und daher nach der Ukraine-Krise sehr besorgt sind. Zugleich bilden sie potentiell alternative Transportkorridore für außereuropäische Energieversorgung (aus Iran/Irak, Zentralasien oder der Türkei kommend). Im Einklang mit den vom Europäischen Rat (Thessaloniki 2003) eingegangenen politischen Verpflichtungen gegenüber den Ländern Südosteuropas, einschließlich der Türkei, wurden zwischen der Gemeinschaft, diesen südosteuropäischen Ländern und mehreren Mitgliedstaaten (Österreich, Griechenland, Ungarn, Italien und Slowenien) Vereinbarungen geschlossen. Ferner wurde der Kommission im Mai 2004 ein Verhandlungsmandat erteilt, und die Verhandlungen, die im Herbst 2004 aufgenommen wurden, sind der Kommission zufolge nunmehr so weit gediehen, dass ein Abschluss angemessen ist.

Rund ein Jahr später, am 8. / 9. Juni 2006, betont der Energieministerrat auf indirekte Art, dass Fragen der Versorgungssicherheit und der Energieaußenpolitik derzeit im Mittelpunkt des Interesses stehen: Er erteilt weiteren Maßnahmen der Regulierung des Erdgasbinnenmarktes eine Absage, insbesondere lehnt er die Schaffung einer europäischen Regulierungsbehörde, wie von der Kommission angedacht, strikt ab. Die Mehrheit plädiert vielmehr für eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordination zwischen Regulierungsbehörden, Netzbetreibern, Energiebörsen und den Regierungen der Mitgliedsstaaten. Die Minister schlagen vor, stärker auf den Austausch von „bewährten Methoden“¹¹⁹ zu setzen und bestehende Foren intensiver zu nutzen, insbesondere die Foren von Madrid und Florenz, den Rat der europäischen Regulierungsbehörden im Energiebereich (CEER) sowie die Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Gas (ERGEG). Daneben sind explizit auch die Industrieverbände (Gas Infrastructure Europe, GIE) genannt. Der Rat setzt (anders als die Kommission) auf enge Kooperation nationaler

Institutionen, „um eine ausreichende Kohärenz der Regulierung in den Mitgliedsstaaten zu erreichen und eine Doppelregulierung sowie unnötige Mehrkosten zu vermeiden.“¹²⁰

3.4.3.4 Rückschlüsse aus den Beschlüssen des Rates auf die Interessen der Mitgliedsstaaten

Wie oben ausgeführt, kann aus den Beschlüssen des Rates auf die Interessenlage der Mehrheit der Mitgliedsstaaten geschlossen werden, wenngleich sich daraus noch nicht die intensiven Verhandlungsprozesse zwischen mehreren Ebenen sowie staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ergeben, die zu dieser Meinungsbildung geführt haben.

Aus den Ausführungen über die Beschlüsse des Rates im Zeitraum von 1995 bis 2006 lassen sich einige Trendlinien ableiten:

Zu Beginn des Betrachtungszeitraumes liegt der Schwerpunkt der Beratungen auf Verbesserungen bei der Gasversorgung und bei der Kopplung von Netzen innerhalb der EU. Vor allem solche Aspekte werden unter der Überschrift der Versorgungssicherheit diskutiert, während die „Energieaußenpolitik“ eher unter dem Aspekt der Handels- und Liberalisierungspolitik betrachtet und im wesentlichen als Aufgabe der Mitgliedsstaaten gesehen wird. Das ändert sich auch im Jahr 2003 noch nicht, als zwar konkrete Aktivitäten in der Kooperation mit außereuropäischen Erdgaslieferanten beraten werden, diese sich jedoch im Wesentlichen auf dem Gebiet der Effizienzsteigerung, technischer und wirtschaftlicher Kooperation und handelspolitischer Fragen bewegen. Marktkräfte sollen im Wesentlichen die Versorgung sicherstellen, die EU sieht sich eher in der Pflicht, dafür die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen. Auch wenn der Umfang solcher Aktivitäten seit 2000 stetig zunimmt, so wird die Notwendigkeit einer weitergehenden „Energieaußenpolitik“ erst mit der Ukraine-Krise im Januar 2006 erkannt.

Einen zweiten Handlungsstrang stellen die Beratungen um die Liberalisierung und zunehmende Regulierung unter dem Aspekt der Schaffung eines Energiebinnenmarktes dar. Dabei folgen Beschlüsse für den Erdgasbereich in der Regel mit einer Verzögerung dem Elektrizitätsmarkt. Die Erdgasrichtlinien aus den Jahren 1998 und 2003 stellen die wesentlichen Meilensteine dar und belegen gleichzeitig, dass im gesamten Betrachtungszeitraum die Rechtsetzung auf dem Gebiet der Energiemarktliberalisierung

breiten Raum in der energiepolitischen Debatte eingenommen hat. Es entsteht der Eindruck, dass nach den umfangreichen Beschlüssen des Jahres 2003 auf dem Gebiet der Regulierung etwas Ruhe eingeleitet ist, da insbesondere die Mitgliedsstaaten nun Zeit benötigen, um die Vorgaben zu implementieren. Dies wird sich erst wieder mit der Vorstellung des Grünbuchs der Kommission etwas ändern.

Aus diesen Beobachtungen lässt sich also ableiten, dass die Mitgliedsstaaten vor allem auf dem Gebiet der Marktöffnung und der Schaffung eines Binnenmarktes aktiv waren und Aktivitäten der Kommission begrüßt haben. Es gab auch hier unterschiedliche Interessen zur Geschwindigkeit und zu den Details der Vorgaben aus Brüssel, aber dem lag zumindest eine grundsätzliche Übereinstimmung zur Zielsetzung zugrunde. Während Großbritannien beispielsweise bereits Mitte der 80er-Jahre unter Premierministerin Thatcher eine weitgehende Marktöffnung und durch die Privatisierungswelle auch ein System des „ownership unbundling“ geschaffen hatte, war die Ausgangslage in Deutschland und Frankreich noch deutlich anders. Es gab daher ein Interesse in diesen Ländern, die eigene Energiewirtschaft vor zu starken Wettbewerbern aus anderen Ländern zu schützen, während Großbritannien vor allem darauf aus war, seiner Industrie den Zugang zu neuen, attraktiven Märkten zu eröffnen und daher schnell für eine beschleunigte Marktöffnung zu plädieren.

Das Interesse an intensiver koordinierten Aktivitäten auf dem Gebiet der Versorgungssicherheit konzentrierte sich vor allem auf die Kopplung von nationalen Netzen innerhalb der EU, vor allem zur Sicherung gegenseitiger Solidarität im Fall von Ausfällen eigener Produktion oder ausländischer Lieferanten und zudem – wiederum – als wichtige Voraussetzung für die Schaffung von mehr innereuropäischem Wettbewerb. Gleichzeitig waren die Mitgliedsstaaten daran interessiert, die Beziehungen zu ihren wesentlichen Energielieferanten und außenpolitische Kompetenzen im Wesentlichen auf nationaler Ebene zu erhalten. Dies war sowohl von generellen politischen Überlegungen getrieben, nicht zu viele Entscheidungskompetenzen an die EU-Ebene abzugeben (Großbritannien kam auch hier eine Schlüsselrolle zu), als auch von harten ökonomischen Interessen, den Vorteil enger Kooperation mit EU-externen Lieferantenländern nicht ohne weiteres den übrigen EU-Mitgliedern zur Verfügung zu stellen. Deutschland und partiell Frankreich mit ihren guten Verbindungen zu günstigen Erdgaslieferungen aus Russland und mit traditionell starken Industrieverbindungen (Ruhrgas als größter ausländischer Anteilseigner an Gazprom) führten diese Strömung im Rat an. Auch wenn in den Jahren 2002 bis 2005 eine zunehmende Bereitschaft bestand, Energiekooperationen mit dem EU-Ausland auf europäischer Ebene zu

organisieren und voranzutreiben, so beschränkten sich die Aktivitäten doch im wesentlichen auf handelspolitische Fragen. Diese Entwicklung steht in Übereinstimmung mit der generellen Tendenz, in begrenztem Umfang und unter starkem Einfluss der nationalen Ebene außenpolitische Anstrengungen auch zunehmend auf Gemeinschaftsebene zu organisieren (wie sie sich in der Einführung der GASP ausdrückte).

Zum Schwerpunkt europäischen energiepolitischen Handelns werden Fragen der Versorgungssicherheit und der Energieaußenpolitik erst im Januar 2006 unter dem Eindruck der Ukraine-Krise, als vor allem die kleinen Mitgliedsstaaten in Zentral- und Osteuropa ihre hohe Abhängigkeit von russischer Gasversorgung und ihre relative Machtlosigkeit eindrücklich vor Augen geführt bekamen. Die Interessenlage wandelte sich nun in zwei Aspekten: Zum einen erkannten die nationalen Regierungen eine Notwendigkeit, gemeinsam an der Reduktion der Abhängigkeit zu arbeiten und stark gegenüber den mächtiger werdenden Lieferantenländern aufzutreten, zum anderen bekamen durch den drängenden Wunsch nach Diversifikation der Lieferquellen und Reduktion der Abhängigkeit auch eher binnenorientierte Maßnahmen im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit wieder eine höhere Bedeutung, also etwa die europaweite Regelung von Notvorräten an Öl und Gas oder aber die Flexibilisierung innereuropäischer Transportwege.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das Thema Umweltschutz / Klimawandel in den energiepolitischen Diskussionen im Betrachtungszeitraum nur sehr geringen Raum einnimmt, die Nationalstaaten also offensichtlich die Auffassung vertreten, dass dieses Thema zu eng mit der Frage des Energiemix zusammenhängt und damit in nationaler Entscheidungskompetenz bleiben sollte. Dies ändert sich erst, als Fragen des Klimawandels und der CO₂-Reduktion im Jahr 2006/2007 immer stärker in die öffentliche und politische Wahrnehmung rücken und der Rat bei der Kommission ein Klimapaket beauftragt und dann auch beschließt.

3.4.3.5 Die Interessen der Mitgliedsstaaten gegenüber Russland

Wegen der starken Entscheidungsrechte des Rates und der Mitgliedsstaaten insbesondere in außenpolitischen Fragen ist es notwendig, die Interessen der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Russland etwas genauer zu beleuchten. Gerade im Umgang mit Russland haben die Positionen der Nationalstaaten ein besonderes Gewicht.

Zu beobachten ist dabei eine extrem große Bandbreite, die eine Einigung vor allem nach dem Einstimmigkeitsprinzip nur sehr schwer möglich macht. Verantwortlich für die stark unterschiedliche Positionierung der Mitgliedsstaaten sind eine Reihe von Aspekten:

Eine wichtige Rolle spielt die **Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen** der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Während Staaten mit geringer Abhängigkeit wie Schweden oder Großbritannien über ein geringes Erpressungspotential verfügen, kommen Länder mit starker Abhängigkeit wie etwa Polen, Litauen oder Griechenland bei Auseinandersetzungen mit dem Hauptlieferanten Russland schnell in Schwierigkeiten. In beiden Situationen lassen sich jedoch unterschiedliche Strategien im Umgang mit Russland entdecken, so dass der Grad der Abhängigkeit allein noch nicht zur Erklärung bestimmter Interessenlagen und Verhaltensweisen ausreicht: Während Polen und Litauen¹²¹ gegenüber Russland konfrontativ auftreten und Einigungen innerhalb der EU blockieren, versucht Griechenland durch Neutralität die Beziehungen zu Russland nicht zu belasten¹²². Bei gering abhängigen Ländern werden naturgemäß die Beziehungen zu Russland stärker von anderen als energiepolitischen Fragen bestimmt: Schweden etwa positioniert sich kritisch wegen der Verstimmung um die mangelnde Berücksichtigung von Umweltbedenken beim Bau der Nordstream-Pipeline¹²³, Großbritannien stellt Meinungsverschiedenheiten zu Verbrechensbekämpfung in den Mittelpunkt (etwa die Ermordung von Alexander Litwinenko unter Verwendung des radioaktiven Stoffes Polonium)¹²⁴ und die jüngsten Auseinandersetzungen um britische Investitionen in Russland (Shell und TNK-BP).

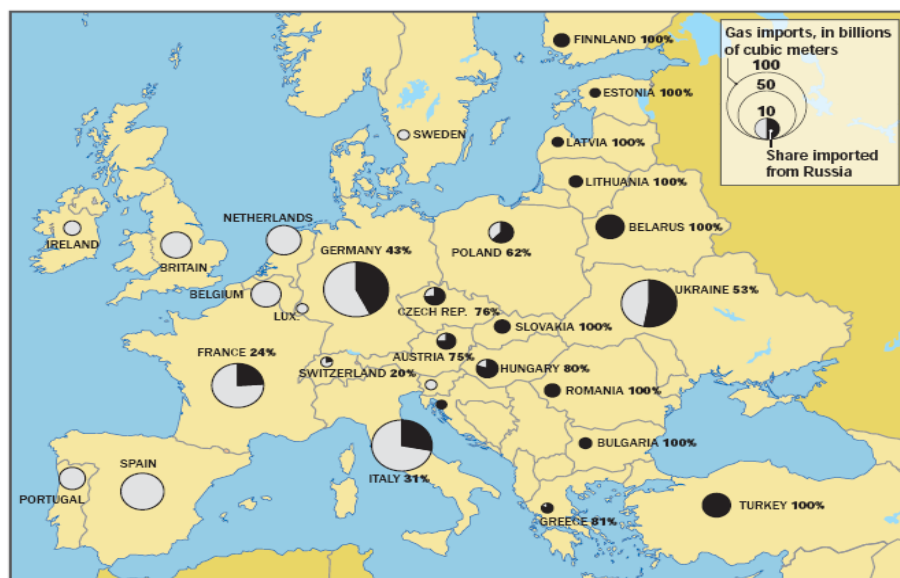


Abb. 5: Abhängigkeit europäischer Länder von russischen Gaslieferungen¹²⁵.

Ein weiterer wichtiger Aspekt liegt in den **Interessen der jeweiligen Energieunternehmen** des Mitgliedsstaats. Die Differenzierung kann im wesentlichen erfolgen in Abhängigkeit von der Frage, ob Unternehmen existieren, die ein Interesse an Zusammenarbeit mit der russischen Energiewirtschaft haben, also insbesondere an Investitionen im Land interessiert und damit auf politisches Wohlwollen der russischen Seite angewiesen sind. Dies gilt zunächst für Großbritannien (Shell, BP), die Niederlande (Shell) und Frankreich (Total) in besonderem Maße, aber auch für Italien (Eni). Obwohl in Deutschland keine großen internationalen Ölgesellschaften beheimatet sind, bestehen Interessen insbesondere von Wintershall/BASF und E.ON Ruhrgas an einer Stabilisierung bestehender Beziehungen und an der Unterstützung neuer Projekte¹²⁶. Nur schwach ausgeprägtes Interesse an enger Kooperation haben dementsprechend Länder, die nicht über international tätige Energiekonzerne verfügen wie Schweden, Griechenland, Polen oder Litauen.

Verstärkt wird dieser Effekt dort, wo ein großer **staatlicher Einfluss auf die Organisation der Energieversorgung** und auf die Energieunternehmen des jeweiligen Landes besteht. Dies in zweierlei Hinsicht: Länder, die über internationale Konzerne mit Interesse an Investitionstätigkeit in Russland verfügen, auf die der Staat direkt Einfluss hat oder an denen er eine Beteiligung hält, haben einen direkten wirtschaftlichen Anreiz, die Beziehungen zu Russland zu optimieren. Staaten hingegen, die wegen einer starken direkten Beteiligung an ihren jeweiligen inländischen Versorgungsunternehmen Energieversorgung stärker als Aspekt der staatlichen Daseinsvorsorge betrachten und weniger als rein marktwirtschaftlich zu organisierende Frage, werden einer verschränkten Kooperation mit Russland (Beteiligung europäischer Unternehmen an der Produktion in Russland, im Gegenzug Einbindung russischer Unternehmen an der Verteilung in Europa) wesentlich kritischer gegenüberstehen als andere Länder. Während Frankreich, Polen, Litauen, Griechenland ihre Energieversorgung nach wie vor zu einem großen Teil in staatlicher Hand halten, ist die Liberalisierung in Deutschland und Schweden schon weiter vorangeschritten, in Großbritannien wohl europaweit am stärksten.

Schließlich spielen – wie später auch theoretisch zu zeigen sein wird – **Vertrauen in die russische Regierung und bisherige Erfahrungen** mit Konflikten eine große Rolle in der Positionierung der EU-Mitgliedsstaaten. Beide Aspekte wirken sich auf die generelle politische Orientierung der jeweiligen Regierungen aus. Geringes Vertrauen haben in der Regel die früheren Ostblockstaaten, darunter Polen und Litauen. Auch stark an Umwelt- und

Menschenrechtsfragen orientierte Regierungen werden Russland eher ein geringes Vertrauen entgegenbringen, wie dies beispielhaft in Schweden belegbar ist. Konkret negative Erfahrungen hat Großbritannien gemacht, wie oben bereits ausgeführt wurde. In Deutschland, Frankreich und Griechenland hingegen wiegt die positive Erfahrung einer stabilen Liefersituation selbst zu Zeiten des kalten Krieges die kritischen Seiten der Menschenrechte und der Lieferunterbrechungen während der Ukraine Krisen einigermaßen auf.

	Abhängigkeit Gering	Energieuntern. an RU interessiert	Staatlicher Einfluss auf Energievers.	Vertrauen, Erfahrungen	GESAMT
Schweden	+	-	-	-	Negativ
UK	+	++	-	-	Verhalten negativ
Polen	--	-	+	-	Sehr negativ
Litauen	--	-	+	-	Sehr negativ
Griechenland	-	-	+	0	Neutral
Deutschland	-	+	-	0	Verhalten positiv
Frankreich	-	++	+	0	Positiv

Tab. 1: Interessenlagen ausgewählter Mitgliedsstaaten und resultierende Einstellung gegenüber Russland¹²⁷

Aus dieser Betrachtung ergibt sich also die Erwartung, dass Länder wie Polen, Litauen und Schweden in den Beziehungen zu Russland eher kritisch-blockierend auftreten werden, Großbritannien zurückhaltend-vorsichtig und Frankreich sowie Deutschland eher progressiv-freundschaftlich. Und dass eine Meinungsbildung im Rat daher von großen Schwierigkeiten geprägt sein wird.

3.4.4 Das Europäische Parlament

Bevor die energiepolitischen Interessen und Aktivitäten des Europäischen Parlaments (im Folgenden auch: EP) dargestellt werden können, ist kurz auf die Rolle dieser Institution im Kompetenzgeflecht der EU einzugehen¹²⁸. Im Wesentlichen hat das EP drei Aufgaben:

Erstens: Das Europäische Parlament kontrolliert den Rat der Europäischen Union und die Kommission. Es kann insoweit die Integrität der designierten Kommissare prüfen und gegebenenfalls ein Misstrauen gegenüber der Kommission als Gesamtheit aussprechen (dazu ist eine 2/3-Mehrheit notwendig). Die Ausschüsse des EP prüfen und kommentieren Gesetzesvorlagen der Kommissare bzw. Generaldirektionen.

Zweitens: EP und Rat bilden gemeinsam die Haushaltsbehörde der EU und prüfen den Haushaltsentwurf der Kommission. Beide Institutionen können Änderungen beschließen, wobei der Rat abschließend über die Einnahmenseite entscheidet (Beiträge der Mitgliedsstaaten), das Parlament die Ausgabenseite genehmigen muss.

Drittens: Das Parlament ist am Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) ist das wichtigste Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Union. Es hat die politische Bedeutung des EP deutlich aufgewertet. Mit Ausnahme der Agrar- und Steuerpolitik¹²⁹ ist in nahezu allen Politikfeldern, einschließlich der Energiepolitik, eine enge Beteiligung an der Vorbereitung und Formulierung von Gesetzen vorgesehen¹³⁰.

Die politische Arbeit leistet das Europäische Parlament vor allem in seinen derzeit 24 ständigen Ausschüssen¹³¹. Hier werden die Plenarsitzungen vorbereitet und die Stellungnahmen ausgearbeitet, zu denen das EP vom Rat aufgefordert wird. Von großer politischer Bedeutung sind die Änderungsvorschläge, die die Ausschüsse dem EP zur Korrektur von Gesetzesvorschlägen der Kommission vorlegen.

Der für Energiefragen zuständige Ausschuss hat mit jeder Legislaturperiode seine Aufgabenstellung geändert und folglich auch seinen Namen. Er hatte folgende Zuständigkeiten in den vergangenen Legislaturperioden:

1994 bis 1999: Ausschuss Forschung, technologische Entwicklung, Energie

1999 bis 2004: Ausschuss Industrie, Außenhandel, Forschung, Energie

2004 bis 2009: Ausschuss Industrie, Forschung, Energie¹³²

Zum Thema Erdgas verzeichnet das Archiv, das im Internet ab 1994 zugänglich ist, aus der vierten Wahlperiode (1994 bis 1999) keinerlei Aktivitäten. In der fünften (1999-2004) Wahlperiode sind die folgenden drei Berichte vorhanden. Diese begrenzte Zahl an Dokumenten können als Hinweis darauf interpretiert werden, dass erdgasspezifische Fragen

bislang für den zuständigen Ausschuss des EP nur von begrenztem Interesse waren und sich auf die Schwerpunktthemen Binnenmarkt und Versorgungssicherheit konzentriert haben:

- 2002: Zum Erdgasbinnenmarkt (Berichterstatter: Claude Turmes und Bernhard Rapkay);¹³³ Legislativvorschlag, Änderungen 1-160, davon 153 Energie-Ausschuss, 22 Umwelt-Ausschuss und 17 Binnenmarkt-Ausschuss
- 2003: Empfehlung zur Versorgung mit Flüssiggas LPG und Erdgas CNG (Westendorp Y Cabeza)¹³⁴; und
- 2003: Zur Erdgasversorgung (Mombaur)¹³⁵

Die politische Rolle des Ausschusses und seine Zielsetzungen sind nur unter großen Schwierigkeiten allgemeingültig darzustellen. Dies hat zum einen damit zu tun, dass die Vertreter der unterschiedlichen Fraktionen offensichtlich stark unterschiedliche Positionen vertreten und Koalitionen nicht dauerhaft, sondern eher themenbezogen abgeschlossen werden, so dass Positionen des Ausschusses häufig das Ergebnis einzelfallbezogener Verhandlungen sind. Beispielhaft soll der Bericht des Abgeordneten Mombaur aus dem Jahr 2003 analysiert werden, den dieser zum Richtlinienentwurf der Kommission zur Gewährleistung sicherer Energieversorgung dem EP zur ersten Lesung vorgelegt hatte¹³⁶.

Mombaur widerspricht der Kommission in wesentlichen Punkten ihrer Situationsanalyse. Er schlägt insgesamt 19 Änderungen vor.

Zum einen fordert er auf zu einer getrennten Betrachtung des Öl- und Erdgassektors. Im Unterschied zu Ölversorgungskrisen seien „vergleichbare Schwierigkeiten im Bereich Erdgasversorgung bisher nicht aufgetreten“. Mombaur erwartet, dass sich dies auch so fortsetze, da die beiden Märkte von „strukturellen“ Unterschieden geprägt seien:

- Statt eines Anbieterkartells nach dem Vorbild der OPEC gebe es eine „Konkurrenz der Lieferanten“,
- es bestehe eine „(große) gegenseitige Abhängigkeit von Export- und Importländern“ und
- es existieren langfristige Verträge.

Zentral erwähnt Mombaur marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen, aus denen er die Unwahrscheinlichkeit von Versorgungskrisen im Wesentlichen ableitet. Er widerspricht der Einschätzung der Kommission, keiner der Marktteilnehmer (weder Unternehmen noch Regierungen) könne ein ausreichendes Maß an Versorgungssicherheit mit Erdgas gewährleisten:

- Das Risiko einer Lieferunterbrechung aus „politischen“ Gründen sei „als gering“ anzusehen¹³⁷ und
- Die technische Sicherheit sei nach einer Studie der IEA¹³⁸ gewährleistet.
- Die „konsequente Liberalisierung“ trage zur Versorgungssicherheit bei, sie werde durch die „Diversifizierung der Akteure“ weiter gestärkt.
- Aus demselben Grund plädiert Mombaur für die Stärkung der „Eigenverantwortung der Gasunternehmen“ in der EU und hält dem Richtlinienentwurf der Kommission vor, er würde in gültige Verträge eingreifen, was die Krisenvorsorge der Unternehmen unterlaufe.

Nicht zuletzt zieht der Abgeordnete die rechtliche Basis des Richtlinienvorschlags in Zweifel. Er unterstellt, sie wolle mit den Regelungen zum Vorsorgestandard und den Maßnahmen im Krisenfall „neue Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene“ begründen. Dagegen stehe auch das zentrale Ergebnis einer 1998 von der Unternehmensberatung Wood-MacKenzie vorgelegten Studie (in Auftrag gegeben von der Kommission): „das bestehende dezentrale System (habe) sich bewährt“.

In seinen Schlussfolgerungen tritt der Bericht für vier wesentliche „zweckmäßige Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene“ ein:

- Schaffung eines gemeinschaftsrechtlichen Rahmens für Verpflichtungen der Gasversorgungsunternehmen
- Verpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten, in „Krisenfällen Eingriffe vorzunehmen“, bei Vermeidung der Störung des Binnenmarktes
- Gestattung von Anordnungen der EU an die Mitgliedsstaaten nur in „schwerwiegenden Ausnahmesituationen“
- Verpflichtung der Mitgliedsstaaten durch die EU, für einen Krisenfall angemessene Vorsorge zu treffen.

Es ist offenkundig das Bestreben des Berichterstatters, die nationale Handlungsfähigkeit in Fragen der Energieversorgungssicherheit zu stärken und alle Ansätze einer EU-dominierten Energiepolitik zu beschneiden, die die Spielräume der Mitgliedsstaaten einengen könnten.

Dem Berichtsentwurf von Mombaur sind Stellungnahmen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung sowie des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik beigelegt. Der Ausschuss für Wirtschaft und Währung lehnt die Kommissions-Richtlinie ab.

Er begründet seine Ablehnung mit der unsicheren Rechtslage, auf die sich die Kommission bezieht und rät dem federführenden Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie, ein separates juristisches Gutachten einzuholen. Ferner weist er darauf hin, dass Erdgas zu den Bodenschätzen der Mitgliedstaaten gehört, über die sie souverän bestimmen könnten. Da die Richtlinie diese Rechte der Mitgliedstaaten verkenne, verletze sie das Subsidiaritätsprinzip.

Die Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik ist von Widersprüchlichkeit geprägt. Einerseits macht sich das Gremium stark für den Ersatz anderer fossiler Energieträger durch Erdgas und fordert die Kommission auf, Erdgas als Option für Fahrzeugkraftstoffe zu fördern, im Wissen darum, dass daraus eine Zunahme der Abhängigkeit von Importgas entstehen könnte. Andererseits mahnt er die Kommission, die politische Instabilität von Erdgas-Lieferstaaten zu beachten, um mögliche Engpässe in der Versorgung zu vermeiden.

Betrachtet man die drei Stellungnahmen aus den Jahren 2002 und 2003 und vergleicht sie mit einem neueren Bericht des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie aus dem Jahre 2006 der Berichterstatteerin Morgan¹³⁹, dann ist zum einen der Bruch mit der bisher eher pro-nationalen Haltung des EP unübersehbar; zum anderen wirken sich die energiepolitischen Artikel des zu diesem Zeitpunkt beratenen Verfassungsvertrags aus. Die walisische, der sozialdemokratischen Fraktion angehörende, Abgeordnete Morgan verkörpert den Wandel in ihrer Stellungnahme zum Energie-Grünbuch, indem sie die Energie-Außenbeziehungen der EU ausdrücklich befürwortet. Sie tritt ein für

- „eine strukturierte Debatte über die Art und Weise, wie die Europäische Union mit einer Stimme sprechen kann“,
- eine Stärkung der Verhandlungsmacht der EU gegenüber energieerzeugenden und energieverbrauchenden Ländern
- die Teilnahme eines Hohen Vertreters für Energiefragen an „solchen Verhandlungen“

und fordert die Mitgliedsstaaten auf, „eine Liste der vorrangigen Bereiche aufzustellen, in denen sie eine Einigung über die externen Aspekte der Energiepolitik erzielt haben, einschließlich der Ziele zur Bekämpfung des Klimawandels, der Energieeffizienz, der Energieeinsparungen, der Entwicklung erneuerbarer Technologien, der Menschenrechte und des sozialen Dialogs“.

Im letzten Punkt des Themenbereichs Außenbeziehungen dokumentiert der Ausschuss seine Kehrtwendung zum oben angeführten Berichtsentwurf des Abgeordneten Mombaur von 2003. Denn jetzt werden Kommission und Mitgliedstaaten aufgefordert,

- „die Gefahr eines Einbruchs der russischen Gaslieferungen nach 2010 infolge unzureichender Investitionen, dramatischer Leckage und Energieverschwendung auf dem russischen Markt sehr ernst zu nehmen“;
- klarzumachen, „dass die notwendigen Investitionen nur bei mehr Investitionssicherheit“ getätigt werden;
- zu erkennen, „dass man sich angesichts der neuen energierelevanten Entwicklungen nicht gänzlich auf die Marktkräfte verlassen“ könne.

Deshalb fordert Morgan einen festen politischen Rahmen, um

- die Unabhängigkeit der EU im Energiesektor,
- die langfristige Stabilität, die Effizienz, den Umweltschutz und die Versorgungssicherheit zu erhöhen;

Insgesamt kann man dem Morgan-Bericht eine Annäherung des EP an die energiepolitischen Absichten der Kommission entnehmen, die im Grünbuch enthalten sind und auf eine stärkere gemeinschaftliche Politik hinauslaufen, zu Lasten der nationalen Handlungskompetenzen. Diese Neupositionierung antizipiert die neue Rechtslage in Verfassungsentwurf und Reformvertrag und ist in Zeitpunkt und Umfang weitgehend in Übereinstimmung mit einer ähnlichen Wende in der Sichtweise des Rates.

3.4.5 Weitere relevante Akteure

Neben den drei Organen Parlament, Rat und Kommission (einschließlich der federführenden Generaldirektion Energie und Verkehr) spielen eine Reihe von weiteren Akteuren des Institutionengefüges der EU eine Rolle bei der Definition und Umsetzung energiepolitischer Vorgaben. Diese sollen zumindest insoweit kurz betrachtet werden, als spezifische abweichende Interessenlagen oder Verhaltensweisen zu beobachten sind, die bei der energiepolitischen Strategiebildung eine gewisse Rolle spielen.

3.4.5.1 Generaldirektion Binnenmarkt

Die Generaldirektion Binnenmarkt ist bei der Gesetzgebung zum Erdgasbinnenmarkt beratend eingebunden, die Federführung liegt jedoch bei der GD Energie und Verkehr. Die GD Binnenmarkt prüft, ob bei der Gesetzgebung die Grundsätze des freien Waren- und Kapitalverkehrs eingehalten sind. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn ein Mitgliedsstaat aus rechtstraditionellen Gründen zur Abwehr von Warenangeboten oder Firmenniederlassungen neigt oder durch die Bevorzugung von bestehenden Lieferverträgen die heimische Industrie schützen will. Die GD Binnenmarkt soll auch sicherstellen, dass bei Verstößen gegen die Binnenmarktregeln die EU-Maßgaben zur Streitbeilegung beachtet werden. Ferner trägt diese GD dafür Sorge, dass Verbraucherschutz aus eigenem Recht realisiert, aber nicht als Hebel zur Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs eingesetzt werden kann. Beispielhaft seien vier Bereiche nachfolgend kurz angerissen, in denen die GD Binnenmarkt an der Vollendung des Erdgasbinnenmarktes konkret beteiligt war:

- Der Ort der Erbringung von Übertragungs- und Fernleitungsleistungen führt aufgrund unterschiedlicher Mehrwertsteuervorschriften entweder zu Doppelbesteuerung oder zu Nichtbesteuerung. Eine Harmonisierung der Vorschriften soll Marktbehinderungen vermeiden¹⁴⁰.
- Die rechtliche Entflechtung (ownership unbundling) von Energieerzeugern, Fernleitungs- und Verteilnetzbetreibern soll dazu beitragen, Diskriminierung bei Netzzugang und Netzentgelten zu verhindern und damit Voraussetzungen für mehr Wettbewerb mit neuen Unternehmen schaffen.
- Die bevorzugte Behandlung von bestehenden Lieferverträgen im Gasmarkt sorgt einerseits für die sichere Möglichkeit, bestehende Langfristverträge mit entsprechenden Zahlungsverpflichtungen erfüllen zu können, andererseits blockiert sie Leitungskapazitäten und erschwert damit neuen Marktteilnehmern den Zugang. Insofern stellt diese Regelung eine Hürde bei der Schaffung eines diskriminierungsfreien europäischen Binnenmarktes für Erdgas dar.
- Die Prüfung und Überwachung von Unternehmensfusionen im Energiesektor und des dafür anwendbaren Rechts der Mitgliedsstaaten stellt sicher, dass keine Monopole oder Oligopole entstehen, die wegen ihrer Marktbeherrschung den Preis einseitig beeinflussen können. Gleichzeitig kann die GD dafür sorgen, dass bei geplanten Fusionen Partner aus anderen europäischen Mitgliedsstaaten nicht diskriminiert werden.

Im Kontext des vorletzten Punktes sind gegen acht Mitgliedsstaaten Verfahren anhängig wegen „bevorrechtigtem Zugang für bestimmte historische Verträge“¹⁴¹. Gleich gegen 18 Mitgliedsstaaten hatte die Kommission zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Textes Verfahren eingeleitet, weil ihre nationale Gesetzgebung nicht mit den Binnenmarktrichtlinien für Gas und Strom übereinstimmte; im November 2006 wurde Spanien vom Europäischen Gerichtshof wegen Nichtumsetzung der Erdgas-Richtlinie verurteilt¹⁴².

Die Bedeutung des letzten Punktes lässt sich anhand der geplanten Übernahme der spanischen Endesa durch E.On erschließen. Eine Pressemitteilung der Kommission fasst die Abläufe zusammen¹⁴³:

„Die Entscheidung der spanischen Energieregulierungsbehörde CNE,“ (Anm. d. Verf.: Deren Aufsichtsbefugnisse die spanische Regierung kurz nach Bekanntgabe der E.On-Offerte mit einem Dringlichkeitsgesetz ausgeweitet hat) „die die Übernahme von Endesa durch E.On an zahlreiche Bedingungen knüpft, verstößt gegen Artikel 21 der EG-Fusionskontrollverordnung. Die Kommission stützt diese Entscheidung auf zwei Fakten: Die CNE-Entscheidung wurde ohne vorherige Unterrichtung und ohne Billigung der Kommission erlassen und in Kraft gesetzt, was gegen die Unterrichtungs- und Stillhaltepflicht des Artikels 21 der EG-Fusionskontrollverordnung verstößt, und die CNE hat die Übernahme von Endesa durch E.On an Bedingungen geknüpft, die den Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Kapitalverkehr und die Niederlassungsfreiheit zuwiderlaufen. Die Kommission verlangt in ihrer Entscheidung, in der sie die E.On auferlegten Bedingungen als unrechtmäßig erklärt, dass Spanien diese aufhebt. Die Entscheidung der Kommission ist rechtsverbindlich und kann vor einem spanischen Gericht oder bei einer spanischen Behörde geltend gemacht werden.“.

Dieses Vorgehen mag beispielhaft veranschaulichen, wie die unterschiedlichen Akteure der europäischen Ebene eigenständig agieren und ihre rechtlichen Möglichkeiten gegenüber den Mitgliedsstaaten ausschöpfen, im Sinne des Multi-Level-Ansatzes ergibt sich eine von unterschiedlichen Interessenlagen geprägte politische „Arena“, die deutlich über die Summe (oder den kleinsten gemeinsamen Nenner) der Interessen der Mitgliedsstaaten hinausgeht.

3.4.5.2 Generaldirektion Umwelt

Die EU-Kommission beschreibt ihre umweltpolitische Zielsetzung mit: „(...) A commitment to integrate environmental concerns into all relevant policy areas, including energy“.¹⁴⁴

Auf diese Erklärung der EU-Kommission gründet die GD Umwelt ihre eigene Legitimation. Folglich dient ihre Mitberatung der EU-Energiepolitik der Prüfung, ob die EU ihre eingegangenen Verpflichtungen (resultierend u.a. aus der Unterzeichnung von Kyoto und der Energiecharta) einhält, um negative Trends der Umweltbelastung durch Energieproduktion und -konsum zu stoppen und umzukehren.

Ein konkreter Beitrag der GD Umwelt in Bezug auf die Handlungen anderer Generaldirektionen ist schwer festzustellen, da es im Selbstverständnis einer GD liegt, ihrem Kommissar und damit der Kommission insgesamt zuzuarbeiten. Das kommt in einschlägigen Sprachmustern zum Ausdruck. So heißt es etwa auf einer speziellen Seite „Environment and Energy“¹⁴⁵, eingerichtet auf dem Portal der DG Umwelt, die Kommission habe neue Initiativen ergriffen, etwa das „European Climate Change Program ECCP“.¹⁴⁶ Nach dieser Rhetorik vermutet man, die DG Umwelt habe beim ECCP federführend mitgearbeitet. Tatsächlich enthält dieses Programm Maßnahmen zur Verminderung der Emissionen im Verkehr und Vorschläge zur Energieeffizienz, zum Energienachfragemanagement, zur Kraft-Wärme-Kopplung u.a. Sie wurden allesamt federführend in der GD Verkehr und Energie ausgearbeitet.

Insgesamt liegt der Schluss nahe, die Politik der EU-Kommission sei – abgesehen von ihren eingegangenen internationalen Verpflichtungen – von einem generellen ökologischen Leitgedanken gewissermaßen „durchdrungen“, der in die Generaldirektionen ausstrahlt und dort als Richtschnur ihres Handelns gilt. Tatsächlich enthalten so gut wie alle politischen Initiativen und Statements der Kommission im Energiebereich den legitimatorischen Verweis auf die europäische Verantwortung für den Klimawandel und auf Initiativen, die ihr gerecht werden.

Damit verbunden ist eine starke ökonomische Komponente: Europäische Unternehmen sollen sich in der Entwicklung von Umwelt-Technologien professionalisieren und die EU zum weltweiten Marktführer avancieren. Ein Redeausschnitt des Umwelt-Kommissars Stavros Dimas repräsentiert diese Einschätzung:

“The energy debate is central to climate policy. The world’s energy system of 2050 must be fundamentally different from that of today. According to the International Energy Agency, to achieve such results, at least \$17 trillions worth of investments over the next 25 years will need to be channelled into the energy sector. It is crucial that these investments be directed towards clean and sustainable energy, including the rapid take-up of existing technologies and the development of new efficient technologies. (...)The challenge now is implementation, which is a task for the Commission, but also for Member States, industry and individual citizens.”¹⁴⁷ Bei der Gelegenheit dieser Rede kündigt Dimas für Januar 2007 zwei Initiativen im Kampf gegen den Klimawandel an, die von der GD Energie und Verkehr herausgegeben werden.

3.4.5.3 Madrid Forum

Auf Initiative der EU-Kommission erfolgte im September/Oktober 1999 in Madrid die Gründung des Europäischen Forums für Erdgasregulierung, seither als „Madrid Forum“ bekannt.¹⁴⁸ Das Ziel dieses Forums ist die Herstellung eines informellen Rahmens unter EU-Beteiligung, um Themen zu diskutieren und Erfahrungen auszutauschen, die mit dem Aufbau des Binnenmarkts für Erdgas zu erwarten waren.¹⁴⁹ Teilnehmer waren außer hohen Beamten der Kommission, die gemeinsam mit dem (damals finnischen) Ratspräsidenten eingeladen hatte, Mitglieder nationaler Regulierungsbehörden und von Energieministerien, Vertreter von internationalen Organisationen wie der IEA sowie von Verbänden der Gasindustrie und von Gasverbrauchern.¹⁵⁰

In einem von der GD Verkehr und Energie präsentierten Diskussionspapier zur Vorbereitung des zweiten Treffens des Madrid Forums im Mai 2000 wird das Kommissionsziel formuliert: „voluntary harmonisation“. Es wird aber auch deutlich, dass die Kommission noch erhebliche Fortschritte für nötig hält, um einen nichtdiskriminierenden Zugang zu ermöglichen und den Wettbewerb zu verstärken. Vermutlich hatte man zu diesem Zeitpunkt bereits erkannt, dass die im Forum vertretenen Industrieverbände nicht im selben Umfang an unbehindertem Marktzugang und Wettbewerb interessiert sind wie die Kommission. Deshalb haben sich die EU-Organe graduell vom Forum abgewandt und mit CEER und später ERGEG eigene Foren geschaffen, die sie auf die Kommissionsziele verpflichten konnten.

3.4.5.4 Council of European Energy Regulators (CEER)

Obwohl das erste Treffen des Madrid Forums in großer Zufriedenheit über Organisation und Diskussionen endete,¹⁵¹ unterzeichneten bereits im März 2000 zehn Regulierungsbehörden ein Memo zur Gründung des Rats Europäischer Energieregulierer (Council of European Energy Regulators) und gaben sich zwei Ziele: Zusammenarbeit der nationalen Regulierer untereinander und Zusammenarbeit mit EU-Institutionen. Das offizielle Gründungsziel lautete, CEER als ein Forum zu etablieren, das „den bevorstehenden Beitritt neuer Mitgliedstaaten“ begleiten sollte. Doch in der Formulierung, man wolle „der Kooperation und Koordination (mit der EU) einen formelleren Rahmen verleihen“, kommt die politische Absicht der Kommission zum Ausdruck: sie wollte größeren Einfluss auf die Umsetzung der Erdgasrichtlinie in den Mitgliedstaaten nehmen. Zu diesem Zweck mussten nach dem Inkrafttreten der Erdgasbinnenmarktrichtlinie in allen Staaten nationale Regulierungsbehörden eingerichtet werden. Die enge Anbindung an die Kommission spiegelt sich in der personellen Zusammensetzung von CEER wider: den Leitern der nationalen Regulierungsbehörden und hohen Beamten der Kommission.

Ein weiteres Indiz für den (unausgesprochenen) Vorwurf des Lobbyismus durch die Industrieverbände im Madrid Forum enthält die CEER-Homepage, indem dort an prominenter Stelle betont wird, CEER sei eine „not for profit association“, bestehend aus „independent national energy regulators“. Arbeitsauftrag und Rechtsgrundlage von CEER sind die „einheitliche Anwendung der Richtlinien 2003/54/EG und 2003/55/EG sowie der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003.

Die Kommissions-Initiative, die zu CEER führte, wurde vom EP voll mitgetragen.¹⁵² CEER hat gegenwärtig 26 Mitglieder. CEER ist Mitglied des International Energy Regulators Network IERN, und vertritt damit die Kommission im Weltforum für Energieregulierung. Aktuell hat das Forum als Mitglieder 296 nationale Energieregulierungsbehörden (davon über 60 vor allem regionale Behörden allein in Russland); sie verteilen sich auf die Kontinente Afrika, Asien, Europa, Nordamerika/Kanada, Ozeanien (Australien, Neuseeland, Fidschi) und Südamerika. Das Forum trifft sich im dreijährigen Turnus und versteht sich ansonsten als virtuelle Organisation (Webplattform).¹⁵³

3.4.5.5 European Regulators Group for Electricity and Gas ERGEG

Mit der Pressemeldung IP/03/1563 vom 12.11.2003 gab die Kommission die Einsetzung der Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas bekannt. Dieses Papier macht deutlich, dass ERGEG ein Mittel der Kommission ist, um ihre Vorstellungen von Liberalisierung gegen Lobbygruppen zu realisieren. Relevant ist in dieser Hinsicht der Begriff „kohärente Anwendung (der Richtlinien)“ sowie die Formulierung „transparente Plattform“. Eindeutig ist der Arbeitsauftrag: „Zusammenarbeit zwischen nationalen Regulierungsbehörden sowie zwischen diesen und der Kommission“. Das Papier drückt die Erwartung aus, die übrigen Marktteilnehmer „werden ihren Beitrag zu diesen Tätigkeiten leisten können“. Damit bringt sie recht unverblümt zum Ausdruck, dass die Kommission die Richtschnur vorgibt. Eine weitere Formulierung zeigt das Selbstbewusstsein der Kommission als legitimer Hauptakteur: Es ist die Rede von der „Entschlossenheit (...), die Umsetzung der neuen Vorschriften zugunsten aller Verbraucher zu beschleunigen“.

Gleichzeitig weist die Kommission das Florenz Forum (Elektrizitätsregulierung) und das Madrid Forum (Erdgas) in die Schranken: diese würden „weiterhin eine wichtige Rolle spielen“, doch sei es „an der Zeit“ gewesen, die Zusammenarbeit und Koordinierung formal zu strukturieren“.

Ein weiterer Vorstoß von ERGEG vom 25.4.2006 befasst sich mit der Neueinteilung des Gasmarkts in regionale Gruppen (Gas Regional Initiative GRI).¹⁵⁴ Offiziell wurden sie gebildet, um die Entwicklung zum Binnenmarkt zu erleichtern („to facilitate“), zugleich erweckt die GRI den Eindruck einer „Regulierung in mehreren Geschwindigkeiten“.¹⁵⁵

Zusammenfassend lässt sich also festhalten: Die Gründungen von CEER und ERGEG können als Herrschaftsakte der Kommission bezeichnet werden, die ohne die explizite Reklamation energiepolitischer Kompetenzen wirksam handelt und Fakten schafft. Das lässt sich mit einem Papier belegen, das der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft BGW im Juni 2006 veröffentlichte.¹⁵⁶ Das Papier kritisiert die von der ERGEG entwickelten Guidelines for Good Practice zur Umsetzung gesellschaftsrechtlicher Entflechtungen als „zu weitgehend“. Der Verband bezweifelt die Legitimität der ERGEG, solche Fragen behandeln zu dürfen. In der Forderung, das Madrid-Forum solle sich mit den Guidelines befassen, kommt eine gewisse Hilflosigkeit zum Ausdruck, die auf die Hoffnung zu setzen scheint, im

Rahmen des Madrid-Forums Positionen der Industrie eher wieder auf die Tagesordnung bringen zu können.¹⁵⁷

3.5 Die Marktteilnehmer: Positionen der Energieunternehmen sowie der Verbraucher und ihrer Verbände

3.5.1 Energieverbraucher

3.5.1.1 Allgemeine Verbraucherschutzorganisationen und Vertretung von privaten Endverbrauchern

Fast jeder Einwohner eines EU-Landes wird in irgendeiner Form Energieverbraucher sein, der Großteil davon als Kunde eines Energieversorgungsunternehmens. Zur Betrachtung der Interessenlagen und Formen politischer Einflussnahme dieser heterogenen, nicht organisierten Gruppe muss daher ersatzweise Bezug genommen werden auf die Verbände der Energieverbraucher. Eine Analyse der Aktivitäten solcher Organisationen muss jedoch unter dem Vorbehalt betrachtet werden, dass u.U. die Mitgliedschaftsstrukturen nicht zwingend allgemein die Positionen der Energieverbraucher reflektieren, sondern eine nicht-repräsentative Auswahl von Personen darstellen, die besonderes Interesse am Thema haben.

Für die Betrachtung relevant sind sowohl Verbraucherorganisationen auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Wesentlicher Akteur in Brüssel ist das „Bureau Européen des Unions de Consommateurs“ (BEUC), dem alle wesentlichen nationalen Verbraucherschutzorganisationen angehören. Die Bedeutung politischer Interessenvertretung hatte die Organisation schon frühzeitig erkannt und bereits 1962 ein EU-Büro eingerichtet. „BEUC was a pioneer, one of the first lobbying organisations to set up base in the European capital in a bid to influence the decision-making process.“¹⁵⁸. Natürlich spielen energiepolitische Themen nur insoweit eine Rolle, als sie ein Thema unter vielen anderen relevanten darstellen. Eine genauere Analyse der Tätigkeitsberichte und der Publikationen von BEUC zeigt denn auch, dass sich die energiepolitischen Aktivitäten vor allem auf Fragen der Liberalisierung konzentrieren, meist mit einem Schwerpunkt auf der Frage der Energiepreishöhen für Endverbraucher. In einer Presseinformation vom 18. Juni 2008 teilt der Verband zum Thema unbundling mit¹⁵⁹:

“... separating the ownership of electricity production from that of its distribution is a key element for making the EU market more competitive. The European electricity market has been liberalised for nearly one year and yet consumers are still not benefiting from real

competition. Choice is a fundamental consumer right, but for this it is necessary to make sure different operators can access the market and propose their services! BEUC is therefore particularly pleased with today's vote in the European Parliament on the electricity directive. Although we regret that MEPs did not directly tackle the concentration in Europe's electricity markets, they decided to back the Commission's proposal to fully unbundle the ownership of production and distribution of electricity in Europe."

Zweites Schwerpunktthema neben der Frage der Energiepreishöhe ist die direkte Einflussnahme auf unmittelbare Regeln zu den Verbraucherrechten auf dem Gebiet der Energieversorgung. Im Juli 2007 hat die Kommission eine „Charter of Consumers' Rights in the field of Energy“ vorgestellt. Die Kommissionsmitteilung vom 9. Juli 2007 steht in Zusammenhang mit einer älteren Mitteilung, welche die Kommission im Januar 2007 vorgelegt hatte. Damals hatte die Kommission erklärt, dass sie sich für die umfassende Wahrung der Verbraucherinteressen einsetzen werde.

Die Mitteilung „Auf dem Weg zu einer Charta der Rechte der Energieverbraucher“¹⁶⁰ fasst die bestehenden Verbraucherrechte im Energiebereich zusammen und legt vier Hauptziele fest, auf denen die Charta basieren solle:

- effizienterer Schutz der schwächsten Bürger, indem ihnen eine kostenlose Mindestversorgung mit Energie (für Strom, Heizung und Licht) zur Verfügung gestellt werden soll, um Energiearmut zu vermeiden;
- die Verbraucher besser über Versorgungsmöglichkeiten zu informieren;
- weniger Formalitäten beim Lieferantenwechsel;
- Schutz der Verbraucher vor unlauteren Verkaufspraktiken.

BEUC begrüßt diese Entwicklung grundsätzlich und beschreibt Schwerpunktinteressen in einer Mitteilung vom 15. Juli 2007¹⁶¹:

“BEUC welcomes the initiative of the Commission to put the spotlight on the rights of energy consumers and we will analyse the proposed Charter in the light of information reported by our national member organisations on the ground. [...] Consumers' needs must be explicitly taken into account, as they currently face a series of common problems in this area (including difficulties in switching suppliers, incorrect billing, difficulties in contacting operators with questions or complaints, overpriced "help-lines" and aggressive door-to-door selling).”

Es folgt eine Darstellung wesentlicher Charakteristika von Verbraucherschutzmaßnahmen aus Sicht des Verbandes. Neben einer generellen Betonung der Wichtigkeit von Verbraucherrechten zur Schaffung eines funktionierenden Wettbewerbsmarktes werden der diskriminierungsfreie Zugang zu Energieversorgung genannt sowie eine intensive Information von Endverbrauchern zum Thema Energieeffizienz.

Keine Aussagen finden sich in den BEUC-Stellungnahmen zu Fragen der Energieversorgungssicherheit und -außenpolitik, auch auf dem Gebiet der Energieeffizienz und des Umweltschutzes konzentrieren sich die Verbände stärker auf Beratungsangebote für ihre Mitglieder als auf politische Interessenvertretung. In der Rubrik „Energy Efficiency“ der BEUC-Internetseite ist lediglich eine Pressemitteilung aus den vergangenen drei Jahren¹⁶² veröffentlicht.

Die These, wonach Verbraucherverbände vor allem auf den Gebieten Energiepreise/Liberalisierung und Verbraucherrecht/Information tätig sind, bestätigt sich auch bei einer Analyse von Positionen und Aktivitäten von Verbraucherverbänden auf nationaler Ebene, wobei diese einerseits auf nationaler Ebene Einfluss nehmen, andererseits auf europäischer, sowohl durch BEUC als auch direkt. Exemplarisch werden nachfolgend die Interessenlagen des Bundesverbandes Verbraucherzentralen sowie seines Fachverbandes, des Bundes der Energieverbraucher, dargestellt.

Während die Satzung des Bundes der Energieverbraucher (BDE) den Zweck der Organisation wie folgt beschreibt und damit alle drei Hauptziele europäischer Energiepolitik benennt, lassen sich doch klare Schwerpunkte in der täglichen Arbeit abgrenzen:

„Der Verein setzt sich zum Ziel, die Allgemeinheit zu fördern, indem unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes und der Ressourcenschonung auf eine auch langfristig kostengünstige und sichere Energieversorgung der Energieverbraucher hingewirkt wird.“¹⁶³

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass der Verband im Wesentlichen um die Beratung und Information seiner Mitglieder bemüht ist. Daneben gibt die Organisation Stellungnahmen zu energiepolitischen Fragen ab. Obwohl eine originäre Zuständigkeit der europäischen Ebene nach wie vor fehlt, behandeln die Stellungnahmen des BDE vor allem europäische Initiativen oder zumindest deren Umsetzung in nationales Recht.

Am 15. August 2007 hat der Verband in Brüssel eine Beschwerde gegen die Bundesrepublik Deutschland eingereicht. Er bittet die Kommission um Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, weil die deutsche Regierung zentrale Gemeinschaftsvorschriften zum Schutz von Energieverbrauchern ignoriere¹⁶⁴. Wesentliche rechtliche Vorgaben der EU zum Schutz von Energieverbrauchern seien in Deutschland noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden:

Recht auf verständliche und angemessene Strompreise

Der Verband führt aus, die EU-Richtlinie verpflichte zur Stromversorgung zu angemessenen, leicht und eindeutig vergleichbaren und transparenten Preisen. Dies sei im deutschen Recht nicht umgesetzt, insbesondere führt der BDE „unangemessen hohe Preise“ und einen „verwirrenden Tarifwildwuchs“ als Missstände an.

Versorgungspflicht gegenüber Schutzbedürftigen

Das deutsche Energierecht sehe keine Sonderregelungen für schutzbedürftige Kunden vor. Allerdings führt § 19 Abs. 2 der Grundversorgungsverordnungen Strom und Gas aus: „Die Versorgung darf nicht unterbrochen werden, „wenn die Folgen der Unterbrechung außer Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung stehen.“ Die von der EU vorgeschriebene Versorgungspflicht von Schutzbedürftigen mit Strom und Gas müsse in deutschem Recht konkreter fassbar gemacht werden.

Beschwerdeverfahren

Der Verband argumentiert, die Verpflichtung Deutschlands, ein transparentes, einfaches und kostengünstiges Verfahren zur Behandlung von Verbraucherbeschwerden zu schaffen, sei durch das geltende Recht nicht erfüllt. Das deutsche Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) sieht ein Beschwerdeverfahren bei der Bundesnetzagentur vor¹⁶⁵. Die Höhe der Kosten, die auf den Beschwerdeführer zukommen, sei jedoch nicht absehbar. Damit verstoße das Verfahren gegen EU-Recht.

Schadenshaftung bei Versorgungsstörungen

Die Schaffung von Haftungsobergrenzen für Strom- und Gasversorger im deutschen Recht sei mit der EU-Richtlinie 93/13/EWG nicht vereinbar. Sie verbietet eine Einschränkung der gesetzlichen Haftung von Gewerbetreibenden.

Der Verband argumentiert mit einer nicht näher bezeichneten Rechtsvorschrift, wonach einzelne Unionsbürger unmittelbar Rechte aus der Richtlinie geltend machen können, falls eine Richtlinie nicht rechtzeitig oder nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt wurde. Daher könnten Bürger der EU unmittelbar folgende Rechte für sich in Anspruch nehmen:

- „Das Recht auf angemessene, transparente und leicht vergleichbare Strompreise
- Das Recht, sich in einem einfachen Verfahren an eine Beschwerdestelle zu wenden
- Das Recht auf den wirksamen Schutz vor dem nicht ausreichend begründetem Ausschluss von der Versorgung sowie eine Möglichkeit, sich vom Vertrag zu lösen, wenn das Versorgungsunternehmen die Preise erhöht.“¹⁶⁶

Diese Argumentation zeigt, wie in einem Mehrebenensystem nationale Interessenverbände gleichsam in Übereinstimmung mit der Kommission agieren und zusätzliche Kompetenzen für die europäische Ebene fordern, nachdem die Aktivitäten zur Liberalisierung auf nationaler Ebene als Prozess eines Interessenausgleichs zwischen Energiewirtschaft und –verbrauchern aus Sicht der Verbraucher zu langsam vorangehen und wenig messbare Erfolge zeigen. Zu argumentieren, dass ein direkter Rückgriff auf die Richtlinien möglich und damit die Umsetzung in nationales Recht nur Mittel der Blockade und Verzögerung sei, ist zwar sehr weitgehend, aber eine wichtige Argumentationslinie für die Erweiterung der Kompetenzen auf europäischer Ebene in energiepolitischen Fragen.

Neben der weiteren Beobachtung der Umsetzung von EU-Vorgaben in nationales Recht hat die Organisation kürzlich auch zum Vorschlag einer europäischen Energieverbraucher-Charta Stellung genommen und dabei als nationaler Verband erneut direkt in europaweite Vorhaben eingegriffen.

In einer ebenfalls am 15. August 2007 beschlossenen Stellungnahme begrüßt der Verband den vorgelegten Entwurf der Kommission. Er teilt die Ansicht der Kommission, dass Marktmechanismen allein die Verbraucherinteressen im Energiesektor nicht umfassend gewährleisten können. Es sei notwendig, über das geltende Gemeinschaftsrecht hinaus weitere Maßnahmen zum Schutz der Energieverbraucher auf europäischer Ebene zu treffen.

Der BDE unterstützt das vorgesehene Recht auf Belieferung mit Strom und auf angemessene Strompreise, regt aber an, diese Vorgaben auch auf Erdgas auszuweiten und darüber hinaus einige Formulierungen zu konkretisieren beziehungsweise Vorgaben verbindlicher zu fassen.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, Regelungen aufzunehmen zu Schadensersatzansprüchen im Falle einer Störung der Versorgung sowie zum Recht der Energieverbraucher, selbst Strom und Gas zu erzeugen und diskriminierungsfrei in Leitungsnetze einzuspeisen.

Die von Verbraucherseite vorgetragenen Forderungen, die zu einem großen Teil Eingang in die Charta gefunden haben, sind jedoch sehr umstritten. Das deutsche Centrum für Europäische Politik (CEP)¹⁶⁷, eine Organisation der Stiftung Ordnungspolitik, stellt in einem Papier vom Juli 2007 fest, dass eine solche Charta in die Vertrags- sowie Berufsfreiheit eingreifen und die Entwicklung der Märkte behindern würde. Das CEP kritisiert den Vorschlag, der „planwirtschaftliche Züge“¹⁶⁸ aufweise und führt dafür vier wesentliche Gründe an:

Erstens sei die EU „in diesem Bereich nicht zuständig“, weil Fragen der lokalen Energieversorgung ein „relevanter transnationaler Bezug“ fehle und diese in jedem Mitgliedstaat unterschiedlich ausgeprägt seien.

Zweitens betreffe der Kommissionsvorschlag die Sozialpolitik, wenn Energieversorgung und -dienstleistungen sozial schwachen Verbrauchern zu niedrigeren Preisen oder kostenlos angeboten werden sollten. Tatsächlich besteht für die Sozialpolitik derzeit keine Gemeinschaftskompetenz.

Drittens seien die „vorgeschlagenen Mittel verfehlt“: Die Versorger würden die Kosten für eine günstigere oder kostenlose Energieversorgung sozial Schwächerer tragen müssen, was ohne entsprechende Entschädigungszahlungen des Staates gegen geltendes Recht verstoße. Darüber hinaus würde dieses Vorgehen in das Preissystem und damit in die Vertrags- und Berufsfreiheit eingreifen.

Viertens stellt CEP fest: „Energie zum Preis Null für sozial schwächere Verbraucher erzwingt (...) höhere Preise für die übrigen Verbraucher.“ Daher erwartet es eine Schädigung des Wachstums und der Beschäftigung, vor allem in energieintensiven Branchen. Die CEP fordert daher, dass die Kommission sich auf die Zusammenfassung des geltenden Verbraucherrechts im Energiebereich beschränken und die Vorschläge zu weiteren Verbraucherrechten fallen lassen sollte, vor allem zur kostenlosen Energieversorgung für sozial schwache Bürger.

Diese öffentlich geführte Debatte zeigt, dass die Kommission – unterstützt von interessierten nichtstaatlichen Akteuren – versucht, weitere Kompetenzen im energiepolitischen Bereich an sich zu ziehen und Fakten zu schaffen. Wo eine Begründung über die Binnenmarktregeln nicht möglich ist, werden auch die Kompetenzen im Verbraucherschutz herangezogen, selbst in sozialpolitischen Fragen versucht die Kommission erste Vorgaben zu machen unter Bezugnahme auf ihre Kompetenz in Fragen des Verbraucherschutzes.

Bereits heute hat die Kommission dazu signifikante Aktivitäten unternommen, unter anderem im Jahr 2007 eine Internetseite www.agathepower.eu veröffentlicht, auf der über Verbraucherrechte informiert wird sowie Kopien der Charta und der aktuellen Gesetzgebung zur Verfügung stehen. Die Begrüßung zeigt deutlich die von der Kommission verfolgte Zielrichtung: „Hallo, ich bin Agathe Power. Haben Sie schon gehört, dass die Energiemärkte in den meisten EU-Ländern seit dem 1. Juli 2007 offen für Wettbewerb sind? Das bedeutet, dass wir als Verbraucher nun in der Lage sind, unsere Strom- und Gaslieferanten auszusuchen!“¹⁶⁹.

3.5.1.2 Industrielle Energieverbraucher

Ebenfalls der Verbraucherseite zuzuordnen sind industrielle Energieverbraucher, also insbesondere energieintensive Industrien. Während die Privathaushalte neben Fragen der Marktöffnung und damit verbunden der Preisentwicklungen auch sozialpolitische Fragen und Aspekte des Verbraucherschutz im engeren Sinne behandeln, konzentrieren sich die großen industriellen Abnehmer vor allem auf Fragen der Energiepreise, des Netzzugangs und der Netznutzungsentgelte. Sie sind also vor allem auf Gebieten tätig, die in den Elektrizitäts- und Gasrichtlinien und den ihnen nachgeordneten Rechtsakten beziehungsweise in der darauf basierenden nationalen Gesetzgebung geregelt werden. Klarer Interessenschwerpunkt liegt damit auf Fragen der Marktöffnung und der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für Energie. Eine Vielzahl deutscher Großabnehmer ist im Verband der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V. (VIK) organisiert. Die Organisation beschreibt ihre Tätigkeitsschwerpunkte vor allem mit der Unterstützung bei der Umsetzung des Energiewirtschaftsgesetzes, sowohl in den Gebieten Strom und Gas und benennt dabei folgende Aspekte¹⁷⁰:

- Wettbewerbssituation, Preisentwicklungen und Netzentgelte
- Netzanschluss- und Netznutzungsbedingungen

- Gaspreismechanismen
- Energiebesteuerung
- Konzessionsabgabe
- Die deutschen Gesetze zu erneuerbaren Energien und Kraft-Wärme-Kopplung sowie die damit verbundenen Mehrkosten
- Energieeffizienzmaßnahmen

Dabei sind die Punkte 1 bis 3 erneut weitgehend von der europäischen Ebene dominiert, während die übrigen Fragen auf nationaler Ebene diskutiert werden.

Ähnlich ist dies für den europäischen Dachverband des VIK, die „International Federation of Industrial Energy Consumers“ (IFIEC), der seine wesentlichen Aufgaben selbst wie folgt beschreibt und dabei erneut binnenmarktbezogene Themen in den Mittelpunkt stellt und die Versorgung zu wettbewerbsfähigen Preisen als wesentlichen Motivator benennt¹⁷¹:

- “conduct constructive dialogue with public authorities (...) and give industrial energy users an active role in the EU decision-making process;
- ensure that legislative, regulatory or fiscal mechanisms relating to energy use and supply (...) do not impede industrial competitiveness
- contribute to the Internal Energy Market objectives, in particular, through the promotion of genuine competition in the electricity and natural gas markets, cross-border exchanges and effective unbundling and regulatory control of all electricity and natural gas infrastructures as essential facilities;
- promote competitive energy costs
- favour, whenever possible, “bottom-up” solutions developed by the industrial actors themselves (voluntary agreements).“

Eine Bestätigung dieser Interessenlage findet sich auch in einer Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission, die generelle Unterstützung für die vorgeschlagenen zusätzlichen Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen internen Marktes signalisiert. Vor allem seien zusätzliche Kompetenzen für die nationalen Regulierungsbehörden begrüßenswert, aber auch gesteigerte Transparenz bei Preisen und Netzzugangsbedingungen, eine Stärkung der Zusammenarbeit der

Regulierungsbehörden innerhalb Europas und engere Kooperation europäischer Netzbetreiber.

Der Verband macht jedoch im wesentlichen in zwei Bereichen Ergänzungsvorschläge:

“IFIEC Europe has a number of areas of particular concern which are not sufficiently addressed in the package. These are issues around (a) market concentration and (b) long term contracts.”¹⁷²

Zum Thema Konzentration im Gasmarkt artikuliert IFIEC die Sorge, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen des Grünbuchs nicht weit genug gehen, um die starke Dominanz von bereits im Markt aktiven Energieversorgern zu reduzieren und neuen Anbietern Zugang zu ermöglichen. Was die Langfristverträge angeht, so sei das Interesse der Wirtschaftsunternehmen einerseits, sicherzustellen, dass solche Konstruktionen zwischen Gasproduzenten und den großen Anbietern den Markt nicht verschließen würden, andererseits seien langfristige Vereinbarungen aber notwendig, um die Wirtschaftlichkeit existierender Fabrikanlagen oder die Investition in neue Produktionsstandorte zu gewährleisten.

Bemerkenswert ist schließlich der letzte Punkt der Aufgabenbeschreibung, in dem trotz großer Übereinstimmung der Interessen von Kommission und IFIEC eine Präferenz für freiwillige Verpflichtungen der Industrie vor gesetzlichen Regelungen der europäischen Ebene betont wird. Es ist unklar, warum dies der Fall ist. Vermutet werden könnte eine Sorge vor europäischer Regulierung vor allem im Bereich Umweltschutz und Klimawandel, die den Interessen des Verbandes entgegenstehen und Energiepreise erhöhen könnte. Ein Hinweis darauf findet sich in der „Mission“ der Organisation (Hervorhebungen durch d. Verf.):

“Contribute to the reduction of CO₂ and other greenhouse gases within a framework that preserves industrial competitiveness“

mit den Unterpunkten

- “Develop effective solutions for the fair and balanced contribution of industrial consumers, driven by achievable objectives;

- Avoid “pancaking” of financial and other policy instruments; burden-sharing by industrial consumers must be conditioned by their ability to remain competitive in global markets.”

3.5.2 Energieerzeuger und übrige Energiewirtschaft

Eine Betrachtung der Energiewirtschaft und ihrer Interessen muss eine ausreichende Differenzierung sicherstellen. Es gibt nicht *die* Interessen der Energiewirtschaft in energiepolitischen Fragen. Vielmehr lassen sich zunächst drei wesentliche Gruppen unterscheiden, die auch jeweils durch eigene Interessenverbände in Brüssel vertreten sind: Die Energieerzeuger (in diesem Fall Gasproduzenten), die Energiehändler und die Energietransporteure (in diesem Fall Unternehmen, die Erdgasleitungen, -speicher oder LNG-Terminals betreiben). Die Komplexität der Betrachtung steigt dadurch, dass je nach Mitgliedsstaat die Strukturen der Branche sehr unterschiedlich sind und daher Unternehmen aus unterschiedlichen Staaten teilweise stark abweichende Interessen verfolgen, teilweise in mehreren dieser Geschäftsfelder tätig sind und daher auch mehreren der Verbände angehören.

3.5.2.1 EASEE-gas

Der jüngste Verband ist die „European Association for Streamlining of Energy Exchange-gas“ (EASEE-gas). Gegründet im Jahr 2002 mit Unterstützung der Europäischen Kommission und des Madrid-Forum, kümmert sich der Verband nach eigener Aussage¹⁷³ um die Entwicklung und Förderung von Vereinfachungen und Standardisierungen auf dem Gebiet des Gashandels und Transports in Europa. Für die Gründung stand das amerikanische „Gas Industry Standards Board“ Modell. Grundsätzlich können Mitglieder aus allen Teilen der Gas-Wertschöpfungskette kommen: Produzenten, Fernleitungsgesellschaften, Verteilnetzbetreiber, Händler, Großhändler und Endkundenvertriebsgesellschaften, selbst Gaskunden und Serviceunternehmen für die Gasindustrie werden aufgenommen. Eine beratende Mitgliedschaft steht Regulatoren, Regierungsbehörden und Verbraucherverbänden offen.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass vor allem Händler, Weiter- und Endverteiler sowie Produzenten dem Verband angehören, der wegen der heterogenen Interessenlage seiner Mitglieder daher im Wesentlichen branchenintern wirkt. In „Common Business Practices (CBPs)“ werden Industriestandards erarbeitet, die die Zusammenarbeit und die Schaffung

eines einheitlichen Marktes erleichtern sollen. Die einzige belegbare Aktivität im Hinblick auf allgemeinere energiepolitische Fragen findet sich in einem Schreiben der Organisation an DG TREN, in dem im wesentlichen vorgeschlagen wird, die Umsetzung des Ziels „development of standards and operational rules“ aus dem Grünbuch EASEE-gas zu überlassen:

“In summary, we suggest that the Commission considers providing EASEE-gas with an institutional advisory role such that Common Business Practices developed through EASEE-gas and endorsed by ERGEG can be made legally binding by the Commission.”¹⁷⁴

Während die Organisation auf die Bedeutung der Harmonisierung von operationellen Standards hinweist und auf Erfolge verweist, die EASEE-gas in der Vergangenheit erreicht hat (beispielsweise durch die Verabschiedung von Standards zu Nominierungsprozessen, Gasqualitäten, Infrastrukturkopplung über Ländergrenzen hinweg, oder elektronischem Datenaustausch – Edig@s-Protokoll), finden sich keine generellen politischen Stellungnahmen, etwa zu den Vorschlägen des Grünbuchs. Dass dies die Verantwortlichen auch nicht als Hauptaufgabe der Organisation sehen, zeigt ein Abschnitt aus dem Schreiben an DG TREN:

“EASEE-gas is unique among industry associations in Europe as it is the only organization that is not lobbying for any single industry segment as it represents the entire gas chain. It is independent, transparent, and participation is open to all stakeholders including all industry segments, end users, regulators, Member States, standardization bodies, etc.”¹⁷⁵

3.5.2.2 OGP

Ein Spartenverband mit deutlich klarerem Interessenprofil ist die Organisation der Öl- und Gasproduzenten OGP (International Association of Oil and Gas Producers). Mitglieder sind alle wesentlichen Unternehmen der Branche, von ExxonMobil und BP über Wintershall bis hin zu British Gas und Gaz de France (GdF). Der Verband, der auch dem Madrid-Forum angehört, kümmert sich im wesentlichen um vier Themenbereiche:

- Versorgungssicherheit für Öl und Gas in Europa
- Liberalisierung der Energiemärkte
- CO₂-Handel und –Speicherung

- Sicherstellung möglichst umweltschonender Förderung von Öl und Gas

Da Fragestellungen der Regulierung und Markttöffnung in den Gasmärkten sich vor allem auf die Transportinfrastruktur und die Vermarktung von Erdgas konzentrieren, ist naturgemäß die „Upstream“-Branche weniger betroffen. Es geht im wesentlichen darum, sicherzustellen, dass Produktionsanlagen und dafür notwendige Infrastruktur von solchen Bestrebungen ausgenommen bleiben. Konkrete Interessen artikuliert der Verband im Bereich Klimawandel, im Wesentlichen auf zwei Gebieten. In einer Presseinformation vom 14.08.2007 kündigt er an, dass diese Fragen den Schwerpunkt der Aktivitäten für den Rest des Jahres bilden werden:

- Emissionshandelssystem (ETS)
- Unterirdische Speicherung von CO₂ (Carbon Capture and Storage – CCS)

Zum Thema Klimawandel betont der Verband die Notwendigkeit von Rechtssicherheit, um notwendige Neu- und Erweiterungsinvestitionen zu ermöglichen. OGP befürchtet, dass CO₂-Emissionsrechte die Produktion von Öl und Gas in Europa verteuern würden, so dass die Förderung schwierigerer Vorkommen ökonomisch unattraktiv werde. Dies könne zu einer Senkung der Produktionsmengen führen und damit die Versorgungssicherheit gefährden, also die Abhängigkeit von Importen weiter steigern. Hinzu komme die Unsicherheit bezüglich des EU-Ziels einer 20-prozentigen Reduktion, das auf 30% steigen solle, wenn eine „internationale Vereinbarung“ abgeschlossen werden könne. Die Industrie verlangt auch hierzu Klarheit, wie ein solches Abkommen aussehen müsse, um die Erhöhung auf 30% auszulösen, da dies erneut Auswirkungen auf die Kosten der Öl- und Gasförderung haben werde.

Im Hinblick auf die Speicherung von CO₂ in geeigneten geologischen Formationen (z.B. in leeren Gasfeldern) scheint die Sorge vor allem darin zu liegen, dass wegen des starken Fokus der politischen Diskussion auf solchen Projekten und ihrer Regulierung die herkömmliche Nutzung unterirdischer Gaslagerstätten aus dem Blick gerät. So schlägt der Verband eine Reihe von Punkten vor, „...to ensure that CO₂ storage activities do not conflict with authorised uses of the areas involved, including the exploration and production of oil and gas. OGP has a number of suggestions to clarify the text in such a way so as to provide greater legal certainty for both oil and gas companies and CO₂ storage operators.“¹⁷⁶.

3.5.2.3 GIE

Im Verband “Gas Infrastructure Europe” (GIE) sind die Betreiber des “Midstream”-Bereichs zusammengeschlossen. Der Verband gliedert sich in drei Sektionen: Gastransport (Pipelinebetreiber und -eigentümer), Gasspeicherung (Betreiber und Eigentümer von Gasspeicheranlagen) und LNG (Betreiber und Eigentümer von LNG-Terminals).

Die Mitglieder dieser Organisation sind wohl am stärksten von den aktuellen Plänen der Kommission betroffen. Wesentliche Regulierungsvorhaben, etwa die Stärkung der Rechte nationaler Regulatoren, die Intensivierung der Kooperation solcher Agenturen auf europäischer Ebene und der Vorschlag eines „ownership unbundling“ haben direkte Auswirkungen auf Geschäftsmodelle, Erträge und Gewinne der GIE-Mitgliedsunternehmen.

Bereits im Mission Statement¹⁷⁷ des Verbandes werden drei wesentliche Aspekte betont: Der Verband setze sich zum Ziel, eine Umgebung zu kreieren, in der Investitionen ermöglicht und gefördert werden. Dahinter verbirgt sich das Interesse, ausreichend hohe Gewinnmargen bei Investitionen in regulierte Infrastruktur zu ermöglichen. Zudem will der Verband marktbasierte Lösungen finden, mit denen die Interessen der Netzwerknutzer (Händler etc.) am besten getroffen werden könnten, wohl zur Verhinderung staatlicher Eingriffe. Und schließlich will sich GIE für ein stabiles und planbares regulatorisches Umfeld einsetzen, das seinen Mitgliedern entsprechende Investitionssicherheiten bietet.

Fragen der Versorgungssicherheit spielen eine Rolle zur Unterstützung der Argumentation, wonach zu starke Eingriffe von Regulierungsbehörden in die Branche schädlich seien. Im Wesentlichen argumentiert der Verband, Versorgungssicherheit lasse sich dann schaffen, wenn die Investitionen in neue Transport- und Infrastrukturkapazitäten ungehindert getätigt werden könnten und ökonomisch attraktiv seien. Nur so lasse sich eine ausreichende Versorgung mit Gas in allen europäischen Ländern sicherstellen. Dahinter steckt natürlich eine implizite Drohung, im Falle zu starker Eingriffe oder Beschneidung der Verdienstmöglichkeiten in diesem Sektor auf künftige Investitionen zu verzichten. Dies erzeuge dann Risiken für die Sicherheit der Energieversorgung.

Ähnlich wie die übrigen Verbände der Energiewirtschaft versucht auch die GIE ihre Ziele durch drei Maßnahmen umzusetzen:

- Abstimmung einer einheitlichen brancheninternen Positionierung

- Teilnahme am Madrid-Forum und ähnlichen Runden
- Direkte Gespräche mit den Führungs- und Arbeitsebenen der europäischen Institutionen

3.5.2.4 BDEW

Nach der Analyse einer Reihe von Organisationen, die unterschiedliche Segmente der Energiewirtschaft auf europäischer Ebene vertreten, soll zur Vervollständigung des Mehrebenensystems auch die Positionierung eines nationalen Verbandes dargestellt werden. Da Deutschland zu den Ländern gehört, das wegen seiner Ausgangslage mit am stärksten von europäischer Energiepolitik betroffene Unternehmen hat, wird exemplarisch der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) herangezogen werden, der Dachverband von mehr als 1800 Unternehmen der Branche in Deutschland ist.

Der BDEW befasst sich auf europäischer Ebene vor allem mit Fragen der Binnenmarktpolitik und des Klimapakets. In einem am 23. November 2007 vom Leiter des EU-Büros gehaltenen Vortrag vor dem Verein der ehemaligen Schüler des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln unter dem Titel „Wohin steuert die europäische Energiepolitik?“ nehmen Vorschläge aus dem Binnenmarktpaket zentralen Raum ein, während Fragen aus den Bereichen erneuerbare Energien / Klimawandel kurz gestreift werden und Themen wie Energieaußenpolitik oder Versorgungssicherheit gar nicht vorkommen.

Die Tatsache, dass die Kommission, basierend auf einer umfangreichen Datenerhebung aus dem Jahr 2005, eine Reihe von Kritikpunkten an der Funktionsweise des Marktes vorgetragen hat, wird akzeptiert. Im Wesentlichen wird jedoch die Argumentation als auch die Interpretation der Daten in Zweifel gezogen. So kommt die Organisation in recht einfach zu erhebenden Fragen wie der, ob der Gaspreis für Industriekunden in Großbritannien oder Deutschland höher sei, zu fundamental abweichenden Ergebnissen¹⁷⁸. Der Verband wehrt sich außerdem gegen die Feststellungen der GD Binnenmarkt, wonach im europäischen Gasmarkt eine hohe Marktkonzentration und Marktmacht vorherrsche, die u.a. durch die vertikale Integration der Unternehmen und fehlende Markttransparenz begründet sei und zu Preisen führe, die über Wettbewerbsniveau lägen. Notwendig sei daher die Stärkung von Wettbewerb im Downstream-Bereich sowie die Stärkung der Kompetenzen nationaler Regulierungsbehörden.

Während der Verband das Ziel der Schaffung eines integrierten europäischen Gasmarktes und von mehr Wettbewerb grundsätzlich begrüßt, kritisiert er scharf die dafür von der Kommission vorgeschlagenen Instrumente. „Ownership Unbundling“ sei ein „unverhältnismäßiger und ungerechtfertigter Eingriff in die Eigentumsrechte“, das Konzept eines unabhängigen Systembetreibers stelle eine de-facto-Enteignung dar, die den Netzeigentümer auf die Rolle eines Fondsmanagers reduziere, da er keinerlei Einfluss mehr auf operative Entscheidungen habe. Die stärkere Regulierung des Zugangs zu Gasspeichern und LNG-Terminals reduziere die Flexibilität des Eigentümers beim Einsatz dieser Infrastruktur und reduziere daher ökonomische Optimierungsmöglichkeiten. Und schließlich weist der Verband darauf hin, dass durch eine stärkere Nutzung des Komitologieverfahrens bei der detaillierten Ausgestaltung zentraler Bereiche die Kommission vor einem „eklatanten Machtzuwachs“¹⁷⁹ stehe.

3.5.2.5 Zusammenfassung

Die Analyse der Interessen der vorstehend genannten Verbände hat bereits gezeigt, dass eine sehr heterogene Interessenlage zwischen den unterschiedlichen Segmenten der Energiewirtschaft besteht. Selbst dort, wo innerhalb eines Segments eine gleichgerichtete Positionierung möglich sein sollte (beispielsweise eine Übereinstimmung zwischen allen Pipelinebetreibern, die in GIE zusammengeschlossen sind), wird dies durch stark unterschiedliche Ausgangslagen der Unternehmen auf nationaler Ebene erschwert. Europäische Verbände, die die Energiewirtschaft vertreten, müssen sich daher häufig auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ konzentrieren, auf diejenigen Positionen also, denen alle Mitglieder zustimmen können.

Fragen der Versorgungssicherheit spielen vor allem bei OGP eine Rolle, wenn es darum geht, regulatorische Eingriffe in die Gasproduktion zu minimieren. Darüber hinaus betreiben die Verbände hierzu keine starke Einflussnahme. Das Interesse besteht wohl im wesentlichen darin, eine Einmischung europäischer Institutionen weitgehend zu verhindern. So wird die Versorgungssicherheit eher als Argument dafür verwendet, die Stellschrauben der Maßnahmen zur Marktöffnung nicht zu stark anzuziehen, um ausreichende Flexibilitäten zu ermöglichen für den Fall einer Versorgungsstörung. Allenfalls politische Unterstützung oder Absicherung ist den Verbänden willkommen, wenn es etwa um die Anbahnung neuer Geschäftsbeziehungen im außereuropäischen Ausland geht („Energieaußenpolitik“).

Die Klima- und Umweltpolitik auf europäischer Ebene spielt in den Verbänden der Gaswirtschaft ebenfalls nur eine untergeordnete Rolle. Am ehesten bemüht sich OGP darum, dass die ökonomische Belastung durch Handelssysteme in einer Form ausgestaltet wird, die den Unternehmen in Europa keine Wettbewerbsnachteile gegenüber außereuropäischen Produzenten aufbürdet. Die übrigen Aktivitäten konzentrieren sich vor allem auf die Beeinflussung nationaler Regierungen, wenn es etwa um die Verhandlung nationaler Allokationspläne geht.

Eindeutig im Zentrum europapolitischer Bemühungen der Gaswirtschaft steht die Beeinflussung der Maßnahmen auf dem Gebiet der Binnenmarktregulierung. Neben allgemeinen Bedenken und der Nutzung europäischer Verbände als Plattformen für die Vereinbarung von Industriestandards und Selbstverpflichtungen sind dezidierte Statements wegen der unterschiedlichen Ausgangslage in den Mitgliedsstaaten jedoch nur schwer möglich und selten zu finden. Konkreter werden die Aussagen bei den Verbänden und Unternehmen auf nationaler Ebene. Während Deutschland, Frankreich und Österreich zu den starken Opponenten gehören, würden die Vorschläge der Kommission kaum Änderungen für die Energiebranche in Ländern wie Großbritannien, Portugal oder Schweden bedeuten, sondern Unternehmen aus diesen Ländern zudem den Zugang zu weiteren europäischen Märkten erleichtern.

Eine Übersicht des BDEW vom November 2007 zeigt unter der Überschrift „Stimmungslage in Brüssel“ die folgende Situation¹⁸⁰:

Positiv gegenüber den Vorschlägen der Kommission:

- Rat: Spanien, Großbritannien, Italien, Niederlande, Polen, Schweden
- Europäische Verbände der Energiehändler wie EFET
- Regulierungsbehörden und deren Kooperationsforen (ERGEG)
- Gaswirtschaftsunternehmen aus Spanien, Italien etc.
- Mitglieder des Europäischen Parlaments
- Verbraucherorganisationen (sowohl private als auch industrielle Verbraucher)

Neutral oder zögerlich eingestellt:

- Branchenverbände der Energiewirtschaft wie Eurogas oder Eurelectric
- Die deutsche Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur

- Die deutsche Europaabgeordnete Niebler (Fraktion der Europäischen Volkspartei)
- Die deutschen Industrieverbände BDI und VIK

Sehr negativ positionieren sich:

- Rat: Deutschland, Österreich, Frankreich, Lettland, Litauen
- Energiewirtschaft: BDEW und seine Mitglieder E.On, RWE, Wingas, VNG, Vattenfall sowie französische und österreichische Unternehmen
- Außereuropäische Unternehmen und deren Verbände: Gazprom, Russischer Wirtschaftsverband RSPP

3.6 EU-Energiepolitik: unentschlossen und konzeptionslos ?

Eine Bewertung der bisherigen energiepolitischen Bemühungen der Europäischen Union fällt schwer. Einerseits wegen der aufgrund exogener tagespolitischer Faktoren wechselnden Schwerpunktsetzung innerhalb des Zieldreiecks, andererseits wegen der Vielzahl divergierender Interessen, die eine Rolle in der energiepolitischen Arena spielen und die eine klare Linie häufig nicht auf den ersten Blick erkennen lassen.

So ist es zunächst verständlich, wenn eine Reihe jüngerer wissenschaftlicher Veröffentlichungen bemerken, die EU-Energiepolitik wirke unentschlossen oder konzeptionslos. Notz¹⁸¹ konstatiert in einem Papier des Münchner Think-tanks „Centrum für angewandte Politikforschung (CAP)“ eine „Unentschiedenheit“ europäischer Politik im Hinblick auf die Vergemeinschaftung der Energiepolitik, die sie mit einer Reihe von Beispielen belegt. So erwähnt sie die Absage des Ministerrats an den Vorschlag der Kommission, eine EU-Energiebehörde zu errichten und jährliche Fortschrittsberichte zu veröffentlichen. Sie kommt zu dem Schluss, dass „bislang weder eine kohärente Energieaußenpolitik noch eine gemeinsame europäische Energiepolitik“ existiere und führt dafür auch den Atomstreit mit Iran und die Konflikte über Gaslieferungen mit Russland an. Anhand der Konflikte um die Fusionsabsichten von E.On / Endesa und Suez / Gaz de France (GdF) mit dem Ziel, einen transnationalen Energiemarkt aufzubauen, kritisiert sie die „protektionistische Politik“ von Frankreich und Spanien. Tatsächlich scheint es sich weniger um Protektionismus zu handeln als um eine Grundsatzfrage der Kompetenzabgrenzung zwischen Mitgliedsstaaten und europäischer Ebene, angetrieben von Sorgen um die sichere Energieversorgung im eigenen Land. Nach Auffassung der EU-Ebene verstoßen beide Länder mit ihren Auflagen gegen bestehendes EU-Recht (Vollendung des Binnenmarktes, Behinderung des freien Kapitalverkehrs, Verstoß gegen Fusionskontrollgesetz). Die Kommission hat jedoch inzwischen ihre rechtlichen Möglichkeiten zu nutzen gelernt, der Europäische Gerichtshof ist in einem jüngeren Urteil diesen Auffassungen gefolgt¹⁸².

Ähnlich argumentiert Geden von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)¹⁸³. Trotz aller Bemühungen der EU-Organe, eine stringente europäische Energiepolitik auf den Weg zu bringen, stünden dem häufig nationale Interessen entgegen. Er bemerkt ein Defizit zwischen den ehrgeizigen Zielen europäischer Energiepolitik und deren Umsetzung. Es fehle eine Setzung von Prioritäten, um die Zielkonflikte zwischen den Ansprüchen einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen und sicheren Energiepolitik in den Griff zu bekommen. Er sieht

wesentliche Gründe dafür vor allem in den stark divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten. Ein Mangel an Prioritätensetzung, als „Webfehler der EU-Energiestrategie“ bezeichnet, habe in Kauf genommen werden müssen, um trotz stark unterschiedlicher Präferenzen einen schnellen und breiten Konsens zu erzielen. Während in den „alten Mitgliedsstaaten“ Fragen des Klimawandels hoch auf der Agenda angesiedelt seien, stehe in den mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten vor allem die Versorgungssicherheit und die hohe Abhängigkeit von Russland im Mittelpunkt, während eine Steigerung des Wettbewerbs vor allem von den Staaten gefordert werde, die bereits über weitgehend liberalisierte Energiemärkte verfügten.

Nicht nur treffen unterschiedliche Interessen der Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene aufeinander und nicht nur haben die Organe der europäischen Ebene sehr unterschiedliche Interessen, hinzu kommt die Frage nach der Bereitschaft, in einem wirtschaftspolitisch so wichtigen Feld Kompetenzen überhaupt aus nationaler Verantwortung abzugeben:

Wenn der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Michael Glos in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung schreibt: „Energiepolitik ist Standortpolitik“¹⁸⁴, dann repräsentiert er die Tendenz in den Mitgliedsstaaten, Energiepolitik vorrangig als nationale Angelegenheit zu betrachten. Ähnliche Äußerungen sind von der französischen Regierung zu vernehmen¹⁸⁵. Sowohl die Frage der Energiepreisgestaltung (Regulierung; Zugang zu Pipelinenetzen, Transporttarife etc.) als auch die der Versorgungssicherheit (sowohl in den Ausprägungen nationaler Versorgungssicherheit versus europäische Fusionen als auch in der Zusammenarbeit mit außereuropäischen Energielieferanten) fallen darunter. Gleichwohl scheinen die Mitgliedsstaaten erkannt zu haben, dass Maßnahmen der Energieeffizienz und des Klimaschutzes stärkerer europaweiter Koordination bedürfen, um erfolgreich zu sein. Insoweit dabei der Umweltschutz betroffen ist, bestehen auch originäre Zuständigkeitsbereiche der EU-Ebene, etwa durch die Richtlinie 2206/32/EG vom 5. April 2006. Im Entwurf des gescheiterten EU-Verfassungsvertrags ist unter Punkt III-256 die Energieeffizienz ausdrücklich genannt.

Unter Berücksichtigung der komplexen Interessenlage in Fragen europäischer Energiepolitik lässt sich im Hinblick auf eine binneneuropäische Sicht festhalten, dass trotz der begrenzten unmittelbaren Kompetenzen der EU-Ebene in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe neuer Rechtssetzungsverfahren abgeschlossen werden konnten, die konkrete Auswirkungen auf die Energiemärkte in Europa hatten. Zunächst lag ein Schwerpunkt auf Regulierungs- und

Binnenmarktfragen, wohl auch deshalb, weil eine Zuständigkeit über die Binnenmarktklauseln am leichtesten zu begründen war. Ausgehend davon, hat die EU-Ebene es jedoch auch geschafft, sehr konkrete und detaillierte Vorgaben zur Gestaltung von Energie(transport)preisen zu machen, den Zugang zur Pipelineinfrastruktur zu regeln und umfangreiche Beschlüsse zum Thema Energieeffizienz und Klimaschutz zu fassen. Danach hat sich der Fokus in Richtung auf die (außereuropäische) Versorgungssicherheit verlagert, während die aktuelle Diskussion sich stärker um die im Grünbuch gemachten Vorschläge zu Klimawandel und weiterer Energiemarktliberalisierung bewegt.

Die Kommission hat jedoch im Betrachtungszeitraum erkannt, dass es schwierig ist, lediglich auf Basis der bisher bestehenden indirekten Zuständigkeit der europäischen Ebene für Energiefragen weitere Kompetenzen hinzuzufügen, so dass sie erst nach der jetzt erfolgten Entscheidung für den Reformvertrag von Lissabon auf eine Stärkung ihrer Position in der Zukunft hoffen kann.

Notz argumentiert ähnlich, wenn sie die Januar-Umfrage 2006 des Eurobarometer heranzieht¹⁸⁶, um zu dokumentieren, dass die Energiepolitik auch ein Legitimationspotential für die EU zu enthalten scheint: Auf die Frage (QA67) „In order to respond to the new energy challenges that we have to face for the years to come, what is, according to you, the most appropriate level to take decisions?“ mit den Antwortoptionen: „European level, national level, local level“, entschieden sich 47% für die europäische Ebene, 37% für die nationale Ebene und 8% für die lokale Ebene. Diese Fragestellung ist jedoch angreifbar, da die Befragten keine Abwägungsmöglichkeiten im Detail hatten, es fehlte die „Nagelprobe“ aus nationaler Sicht. Es ist hochwahrscheinlich, dass die Antworten differenzierter ausfallen, wenn konkrete energiepolitische Optionen zur Abstimmung gestellt werden, etwa: „Soll Deutschland mit Russland Gas-Lieferverträge aushandeln oder soll das die EU für alle Mitgliedstaaten verbindlich tun?“. In Verbindung damit müsste im Eurobarometer die Frage gestellt werden, ob die Bürger in energiepolitischen Fragen bereit sind, Souveränitätsrechte an die EU abzutreten mit entsprechenden Folgen für die Gestaltung nationaler Wirtschaftspolitik („Standortpolitik“).

Aus einer Binnensicht kann man also zusammenfassend sagen, dass in den vergangenen Jahren eine starke, von multiplen Interessenlagen geprägte, politische Arena entstanden ist, wenngleich wegen der stark unterschiedlichen Schwerpunkte der Nationalstaaten und wegen

nicht zu unterschätzender Beharrungstendenzen die wenigsten Entwicklungen geradlinig waren und sich die politische Aufmerksamkeit gegenüber einem der drei Ziele häufig in Wellenform entwickelt, also zunimmt und danach wieder zurückgeht. Obwohl eine originäre Zuständigkeit nur sehr begrenzt gegeben war und man daher erst nach Ablauf des Betrachtungszeitraums neuerdings von einem eigenständigen europapolitischen Politikfeld sprechen kann, existiert doch eine abgrenzbare energiepolitische Arena mit klar identifizierbaren Akteuren sowohl im staatlichen als auch im nichtstaatlichen Bereich. EU-Institutionen vertreten eigene, teilweise auch den Interessenlagen der Regierungen der Mitgliedsstaaten konträre Positionen, die sie unter Nutzung des gesamten rechtlichen Gestaltungsrahmens umzusetzen versuchen.

Separat davon ist zu betrachten, wie sich die energieaußenpolitischen Beziehungen entwickelt haben und welche Rolle die Europäische Union dabei bislang spielen konnte. Anhand der bilateral vereinbarten Pipelineprojekte mit „North Stream“ oder „South Stream“ belegt Geden, dass es der EU bislang nicht gelungen sei, „das Prinzip des Sprechens mit einer Stimme im Umgang mit Erdöl- und Gaslieferländern auch praktisch umzusetzen“. Eine gemeinsame Energieaußenpolitik sei damit praktisch über Absichtserklärungen nicht hinausgekommen. Optimistischer ist Notz¹⁸⁷ mit einem Plädoyer für eine „Intensivierung energiepolitischer Beziehungen als Handlungsoption“ der EU. Sie formuliert konkret die Notwendigkeit einer langfristigen Kooperation im paneuropäischen Raum mit den Ländern entlang der Transportrouten von Öl und Gas. Sie nennt explizit Russland und Zentralasien, Nahost und den Mittelmeerraum. Für die Beziehungen mit Russland sieht sie die Notwendigkeit einer Ratifizierung des Energiechartavertrags und dessen Transitprotokolls¹⁸⁸, einer Liberalisierung des inländischen russischen Energiemarktes sowie eine „wechselseitige Integration und Öffnung der Energiemärkte“.

Wenngleich einleuchtend, erscheinen die Forderungen jedoch stark theoretisch getrieben und nicht einfach praktisch umsetzbar. Die Forderungen beleuchten einseitig die Interessenlage der europäischen Länder, ohne aktuelle Problemfelder der russischen Seite zu bedenken. In Kapitel 4 wird auf diesen Themenkomplex detailliert einzugehen sein, an dieser Stelle kann als Problemaufriss ein Text des Russland-Korrespondenten der FAZ dienen, in dem dieser die binnenrussischen Prioritäten unlängst dargestellt hat¹⁸⁹. Ludwig weist insbesondere auf ein Versorgungsproblem hin: Sowohl inländisch als auch im Export haben gewaltige Steigerungen der Nachfrage stattgefunden und sind für die Zukunft prognostiziert. Das für

2020 erwartete Niveau des Erdgasverbrauchs in Russland sei bereits 2005 erreicht worden. Während das Wirtschaftswachstum die tragende Rolle spiele, sei auch ein Mangel an Investitionen in Modernisierung von Anlagen und Energieeffizienz, Energieverschwendung und Leckage von Bedeutung. Gleichzeitig bezweifelt die IEA, ob Russland seine internationalen Lieferverpflichtungen einhalten könne. Die Nachfrage der EU-Mitgliedsstaaten wird von der Agentur auf derzeit 155 Mrd. Kubikmeter beziffert und für 2010 bereits auf 180 Mrd. Kubikmeter hochgerechnet. All dies erfordert hohe Investitionen in die Erschließung neuer Gasfelder in Russland. Auch wenn die Wirtschaftskrise solche Prognosen abschwächen dürfte, bleibt doch der Trend unverändert, wenngleich die Steigerungen wohl etwas später eintreten werden. Parallel scheint Russland ein neues Modell zur „Integration ausländischer Investoren“ zu implementieren (beispielhaft Sachalin; Kovykta), dessen Auswertung den politischen Willen zur Kooperation auf beiden Seiten beeinflussen dürfte. Zur Bewertung und Weiterentwicklung energieaußenpolitischer Bemühungen der EU ist also eine vertiefte Betrachtung der russischen Interessenlagen in Kapitel 4 notwendig.

4 Russische Energiepolitik

4.1 *Die russische Volkswirtschaft und ihre Abhängigkeit von Öl und Gas*

Nach den politischen Umbrüchen in der Sowjetunion in den Jahren 1990 und danach war die Volkswirtschaft des Landes von Unsicherheiten geprägt. Nicht nur dass die Produktionszahlen für alle wesentlichen Güter zurückgingen, auch eine steigende Inflation und hohe Arbeitslosigkeit waren die unmittelbaren Folgen des Zusammenbruchs. Ihre Spitze fand diese Entwicklung im Jahr 1998 mit einem faktischen Bankrott des russischen Staates. Seither hat sich die Volkswirtschaft jedoch erstaunlich schnell erholt. Die Arbeitslosenquote fiel von 13 Prozent im Jahr 1998 auf weniger als 7 Prozent in 2007. Die Inflationsrate sank von 127 Prozent im Juli 1999 auf einstellige Werte in 2007. Nicht zuletzt stiegen die russischen Devisenbestände um mehr als das 40-fache auf über 400 Milliarden US-Dollar¹⁹⁰. Und dies, obwohl in der Regierungszeit von Präsident Putin annähernd alle Auslandsschulden – häufig vorzeitig – zurückbezahlt wurden. Diese rapide Erholung wird in der Literatur einhellig dem steilen Anstieg von Erdgas- und Rohölpreisen zugeschrieben¹⁹¹. Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise kehrt den Trend wieder um. Ob diese Entwicklung von Dauer ist, darüber kann aktuell jedoch nur spekuliert werden.

Die russische Wirtschaft war spätestens seit Anfang der Siebzigerjahre zunehmend von Öl- und später auch Gasexporten abhängig. Daher war die Zielrichtung russischer Wirtschaftspolitik immer wesentlich bestimmt von den Entwicklungen in diesen beiden Märkten und ihrer Umsetzung innerhalb des Landes. Bereits Mitte der Siebzigerjahre überschreitet die Ölproduktion der UdSSR diejenige der USA, im Jahr 1990 wird in Russland bereits über 50% mehr produziert als in den Vereinigten Staaten¹⁹². Mit der Entdeckung von Nutzungsmöglichkeiten für die bis dahin weitgehend abgepackelten Erdgasvolumina steigt auch die Attraktivität für den Sowjetstaat, die großen Felder Westsibiriens zu entwickeln und durch Pipelines mit den attraktiven Märkten der Satellitenstaaten und Westeuropas zu verbinden. Zwischen 1975 und 1995 versechsfacht sich die Produktionsmenge von rund 100 Milliarden Kubikmeter pro Jahr auf über 600 Milliarden. Anfang der Neunzigerjahre übersteigt auch die sowjetische Gasproduktion erstmals die amerikanische.

Die Verfügbarkeit großer Mengen an Rohöl hatte die Sowjetunion auch politisch eingesetzt. In den osteuropäischen Satellitenstaaten wurde Öl zunehmend als „an instrument of so-called soft power“ genutzt¹⁹³. Nachdem Sowjetrussland die Nachbarstaaten dazu gezwungen hatte,

ihre energieintensiven Wirtschaftszweige auf Öl als Energieträger umzustellen, obwohl – beispielsweise in Polen – Kohle als Alternative zur Verfügung gestanden hätte, stellte die Staatsführung die Versorgung mit russischem Rohöl zu hochsubventionierten Preisen sicher und schuf damit eine massive direkte wirtschaftliche Abhängigkeit. Mit der zunehmenden Abhängigkeit des gesamten sowjetischen Einflussraums von russischem Erdöl war die Regierung schon aus Gründen der Stabilitätserhaltung des politischen Systems gezwungen, ausreichend Öl zur Verfügung zu stellen, um das wirtschaftliche Wachstum seit den Siebzigerjahren zu ermöglichen und zu erhalten. Dies hat zu den noch heute bestehenden hohen Produktionskapazitäten geführt, die die Grundlage für die aktuelle wirtschaftliche Gesundung bilden. Gaddy stellt die These auf, wonach „Russia is dependent on the value represented by its abundant oil and gas resources. The distribution of that value throughout the Russian economy is key to understanding its entire political economy.“¹⁹⁴

Heute stellen Öl und Gas die wesentlichen Pfeiler der russischen Ökonomie dar. Deutlich wird dies, wenn man ihren Einfluss auf die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) betrachtet. Analysen zeigen eine ungewöhnlich hohe Korrelation von etwa 0,8. Im Jahr 2005 haben Öl- und Gasexporte mit 63 Prozent zu den Exportumsätzen des Landes beigetragen. Nicht weniger als 37 Prozent der Einnahmen im Staatshaushalt stammen aus der Förderung und Vermarktung von Energieressourcen¹⁹⁵.

Steigende Nachfrage und massiv anziehende Preise mussten also eine direkte Auswirkung auf das politische Klima haben. Lagen die Erträge aus Ölexporten bei Putins Amtsübernahme bei rund 14 Milliarden US-Dollar, so standen sie im Jahr 2005 bereits bei 140 Milliarden. Diese massive wirtschaftliche Transformation wird von vielen Russen mit Putin assoziiert, obwohl er wohl nur begrenzten Einfluss auf die Entwicklung der Weltölpreise hatte. Daher ist es kaum verwunderlich, dass alle Umfragen dem ehemaligen Präsidenten Putin eine hohe Beliebtheit bescheinigten, während die Zeit wirtschaftlicher Unsicherheit unter Präsident Jelzin meist negativ beurteilt wird. Eine Umfrage aus dem Jahr 2006¹⁹⁶ ergab denn auch, dass über 50 Prozent der Russen materiellen Wohlstand und ökonomische Sicherheit über Freiheit und Menschenrechte stellen. Der frühere Generalsekretär der KPdSU, Gorbatschow, schreibt dazu: „Die Volkswirtschaften der größten westlichen Industrienationen benötigten viele Jahrzehnte und Jahrhunderte für ihre Entwicklung und Reifung. In Russland liegt der totalitäre Staat mit seiner zentralen Planwirtschaft weniger als zwanzig Jahre zurück, und die Reformen benötigen noch ein bisschen mehr Zeit, sogar für uns.“¹⁹⁷

So starkes Wirtschaftswachstum über einen relativ kleinen Zeitraum führt häufig zu einem Phänomen, das auch als „holländische Krankheit“ (engl.: Dutch Disease) bezeichnet wird. Durch die Zunahme von Exporten im Bereich Erdöl und –gas steigt der Wert der heimischen Währung gegenüber Fremdwährungen. Zwischen 1998 und 2006 verdoppelte sich der Wert des Rubels gegenüber den Währungen der wesentlichen russischen Handelspartner. Die Auswirkungen liegen auf der Hand: Exporte aus rohstoffarmen Branchen des Landes sind benachteiligt, die Sektoren außerhalb der Energie wachsen deutlich verlangsamt – im Fall von Russland im genannten Zeitraum nur mit halber Geschwindigkeit.

Eine für die Überlegungen dieses Textes relevante Konsequenz dieser Entwicklung ist die Einrichtung des Stabilitätsfonds. Volkswirte empfehlen zur Behandlung der holländischen Krankheit, fremde Währungen zu kaufen und damit das Wechselkursverhältnis zu entspannen. Damit können die negativen Auswirkungen steigender Wechselkurse auf die Wettbewerbsfähigkeit von Exportbranchen abgemildert werden. Trotz der damit verbundenen Erhöhung der Geldmenge (in Russland um jährlich rund 45 Prozent¹⁹⁸) stieg die Inflationsrate nur um einen einstelligen Wert. Das ist ungewöhnlich, eine Steigerung der Inflation in der Zukunft war zu befürchten. Daher hat die russische Regierung 2004 den Stabilitätsfonds eingerichtet. Einnahmen aus Öl- und Gasexporten werden vom Staat abgeschöpft, wenn sie einen bestimmten Schwellenwert überschreiten (engl. „windfall profits“) und dem Fonds zugeführt, der wiederum in der Regel ausländische Wertpapiere kauft. Rund 120 Milliarden US-Dollar gehören mittlerweile zur Verfügungsmasse des Fonds, dessen Mittel nicht für inländische politische Vorhaben ausgegeben werden dürfen.

Ähnlich wie in den Förderländern des Nahen Ostens bedeutet die holländische Krankheit mittelfristig nicht unbedingt ein großes Problem für Volkswirtschaften, solange sie ein kontinuierliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens aus Energieexporten sicherstellen können. Sowohl die Preise als auch die Produktionsmengen haben jedoch wirtschaftlich und technologisch bedingte Grenzen, die ab einem gewissen Zeitpunkt zu Stagnation oder rückläufiger Wirtschaftsentwicklung führen können. Um dem entgegenzuwirken, ist es notwendig, die Mittel aus den Energieexporten, die im Staatshaushalt und im Stabilitätsfonds angesammelt werden, in zukunftssträchtige Technologien zu investieren, ggf. Beteiligungen an ausländischen Technologieunternehmen zu kaufen, die auch nach einem möglichen Rückgang der Energieexporterträge für einen kontinuierlichen Zuwachs an Mittelzuflüssen nach Russland sorgen können – die Debatte um eine mögliche russische Beteiligung an deutschen

Telekommunikationsunternehmen oder Flugzeugherstellern in Europa ist vor diesem Hintergrund einzuordnen.

Bereits aus dieser ersten Betrachtung der russischen Volkswirtschaft ergeben sich zwei zentrale energiepolitische Fragen für die russische Regierung: Wie kann sichergestellt werden, dass die politischen Institutionen die Kontrolle über Nutzung und Mittelzuflüsse aus den Bodenschätzen des Landes erhalten? Und wie können die Mittelzuflüsse verstetigt werden, so dass genügend Zeit für einen gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel erkaufte wird, bevor die Energievorräte ausgeschöpft sind?

4.2 Die russischen Erdgasmärkte – Charakteristika und Problemfelder

4.2.1 Erdgasvorkommen und –produktion

4.2.1.1 Typologie der Erdgasreserven

Russland verwendet traditionell Definitionen für Erdgasvorkommen, die von den internationalen Klassifikationen abweichen. Zunächst ist zu unterscheiden zwischen Reserven und Ressourcen. Während Reserven solche Vorkommen sind, die technisch und wirtschaftlich gewinnbar sind, beinhalten Ressourcen zusätzlich Lagerstätten, die nachgewiesen oder vermutet sind, deren Förderung jedoch technisch oder wirtschaftlich derzeit nicht möglich ist.

In der russischen Terminologie werden für erkundete Reserven die Kategorien A, B und C1 verwendet. Diese Reserven sind durch Bohrungen nachgewiesen. Dabei stellt Kategorie A Reserven in Feldern dar, die bereits produzieren, Kategorie B bezeichnet Felder, für die ein Entwicklungsplan genehmigt ist. C1 schließlich ist die Bezeichnung für nachgewiesene Vorkommen, für die noch keine Produktionsinfrastruktur geschaffen ist.

Zu den Ressourcen gehören die russischen Kategorien C2 und C3 sowie D1 und D2. Als C2 werden Lagerstätten bezeichnet, die nicht durch Bohrungen nachgewiesen sind, aber als sichere Vorkommen behandelt werden, die zukünftig technisch und wirtschaftlich gewinnbar sein könnten. Die noch nicht entdeckten Vorkommen werden eingeteilt in erwartete (C3) und vermutete (D1 und D2) Ressourcen. Die C3-Ressourcen beziehen sich auf konkrete Felder und Lagerstätten, während D1 und D2 nur pro Förderregion ausgewiesen werden.

Eine zweite wichtige Differenzierung ist die zwischen gefördertem reinem Erdgas und Gasen, die gemeinsam mit Erdöl gefördert werden (sog. Erdölgas). Beide Mengen werden in die russischen Gasproduktionsstatistiken einbezogen. Da Erdölgas jedoch chemisch anders zusammengesetzt ist (es handelt sich hier meist um Propan- oder Butangase, während Erdgas aus Methan besteht), kann das Erdölgas nicht durch die Erdgastransportpipelines transportiert und ohne chemische Weiterbearbeitung auch nicht vom Endverbraucher verwendet werden. Es wird in der Regel in industriellen Anlagen nahe den Förderstätten verwendet (z.B. Chemiewerke) oder – nach wie vor zu einem großen Teil – abgefackelt. Erdölgas soll bei der nachstehenden Betrachtung außen vor bleiben.

Schließlich lassen sich die russischen Erdgasvorkommen nach Lagerstätten typologisieren. Was die Lage der Lagerstätten angeht, so lassen sich Onshore- und Offshore-Felder unterscheiden. Offshore-Felder liegen im Meer und sind daher ceteris paribus höher in den Entwicklungskosten. Deshalb hat Russland – trotz großer vermuteter Vorkommen offshore – bislang kaum Entwicklungsprojekte auf diesem Gebiet in Angriff genommen. Das erste wesentliche Projekt hier wäre das Shtokman-Projekt in der Barentssee. Die aktuelle Förderung kommt fast ausschließlich aus Onshore-Feldern. Hier lassen sich im Wesentlichen zwei Typen unterscheiden. Cenomanian-Felder liegen relativ dicht unter der Erdoberfläche (bis zu 1500 m). Das dort gelagerte Gas ist in der Regel reines Erdgas und kann ohne aufwendige Aufbereitung vermarktet werden. Diese Felder mit relativ geringen Entwicklungs- und Produktionskosten pro Einheit geförderter Energie liegen vor allem in Westsibirien und machen einen großen Anteil der aktuellen Produktion aus. Daneben existieren Erdgasfelder in tieferen Gesteinsschichten (Neocomian – rund 3000 bis 4500m tief). Es handelt sich dabei um „fat gas“, also um Erdgas, das in Verbindung mit Gaskondensat (flüssigen Gasbestandteilen) auftritt. Es muss bearbeitet werden, insbesondere müssen Gaskondensat und ggf. weitere Verschmutzungen, etwa in Form von Schwefelwasserstoffen oder Kohlenstoffdioxid, entfernt werden. Es ist leicht erkennbar, dass solche Verfahren teurer sind als die vorher beschriebenen westsibirischen Cenomanian-Felder¹⁹⁹.

4.2.1.2 Die russischen Gasvorkommen

Russland verfügt über die größten Erdgasvorkommen weltweit. Im Jahr 2002 lagen die Reserven bei 47,3 Billionen m³, die Ressourcen gar bei 83 Billionen m³ ²⁰⁰. Bei einer jährlichen Gesamtnachfrage in Deutschland von rund 100 Milliarden m³ würden diese Ressourcen ausreichen, um die deutsche Versorgung für rund 830 Jahre sicherzustellen. Russland verfügt damit über rund 30% der Weltgasreserven²⁰¹.

Der Großteil der russischen Vorkommen liegt in einer relativ geringen Anzahl großer Gasfelder. Schätzungen der russischen Regierung zufolge liegen 75 Prozent der Gasreserven in 21 von nur 800 registrierten Gasfeldern des Landes, die ein Volumen von jeweils über 500 Milliarden m³ haben.²⁰²

Die Produktion jedoch ging von 1990 bis 2001 um 9,2 Prozent zurück. Erst ab 2002 ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Im Wesentlichen war diese Entwicklung auf einen Produktionsrückgang in der Region Nadym-Pur-Taz zurückzuführen. Dies ist nicht verwunderlich, kommen doch fast 90 Prozent der aktuellen Gasproduktion aus diesem Gebiet. Und immerhin 80 Prozent des derzeitigen Fördervolumens bestreiten die russischen Produzenten aus Gasfeldern mit sinkenden Produktionsvolumen²⁰³.

Die Gasvorkommen in Russland konzentrieren sich auf Westsibirien. Rund drei Viertel der Reserven liegen dort in einem Gebiet von rund 2500 km². Die westsibirischen Gasfelder bilden die Basis der russischen Erdgasproduktion und ermöglichen wegen ihrer großen Reichweite die längerfristige Versorgung der bevölkerungsreicheren russischen Regionen im Westen des Landes sowie Europas. Seit Beginn der europäischen Nachfrage nach Erdgas hat sich westsibirisches Gas aus den großen und kostengünstig zu entwickelnden Lagerstätten durchgesetzt, aus Kostengründen selbst gegenüber geographisch näher liegenden Förderländern wie Norwegen oder Algerien. Wegen der großen Reserven, der vorhandenen Transportinfrastruktur und den recht kostengünstigen Produktionsbedingungen kann davon ausgegangen werden, dass Russland auch weiterhin eine entscheidende Rolle bei der Versorgung europäischer Märkte spielen wird.

In Westsibirien lassen sich die Regionen Nadym-Pur-Taz und die Halbinsel Yamal unterscheiden. Daneben gibt es eine Reihe kleinerer Vorkommen in weiteren Regionen, die allenfalls von lokaler Bedeutung sind. Während die Reserven in Nadym-Pur-Taz bei geschätzten 22,8 Billionen m³ liegen, lagern rund 10,4 Billionen m³ auf der noch nicht erschlossenen Halbinsel Yamal. Mit zunehmendem Rückgang der Produktion aus den großen Feldern in Nadym-Pur-Taz gerät Yamal stärker in das Blickfeld der russischen Unternehmen, vor allem die großen Felder Bovanenkovskoye und Karasevey. Insbesondere Bovanenkovskoye kann es bei geschätzten Reserven von rund 4,4 Billionen m³ in der Größe mit den aktuellen Großprojekten Yamburg (4,2), Urengoy (5,9) und Zapolyarnoye (3,3) aufnehmen²⁰⁴. Die Produktionskostenschätzungen für Nadym-Pur-Taz-Vorkommen liegen bei 11 bis 14 US-Dollar pro Tausend m³, während die Kosten für Felder auf der Halbinsel Yamal auf 20 bis 21 US-Dollar pro Tausend m³ geschätzt werden²⁰⁵.

Signifikante weitere Reserven finden sich auch in den Regionen Süd und Wolga. Diese Regionen sind bereits zumindest teilweise erschlossen und gekennzeichnet durch je ein

großes Gasfeld, an das sich einige Satellitenvorkommen anschließen. In beiden Regionen ist das Gas von deutlich schlechterer Qualität („Sauergas“ – mit Schwefelwasserstoffen kontaminiert), deren Aufbereitung zusätzliche Kosten verursacht. Allenfalls technische Innovationen können für eine gewisse Steigerung der Produktionsvolumina sorgen, tendenziell ist eher von einem Rückgang der Produktion in diesen Regionen auszugehen, wobei gerade die Region Süd für die Versorgung der Türkei und umliegender Staaten eine Rolle spielt und daher die Sicherstellung regionalen Outputs für die russischen Versorger von Bedeutung ist.

Bislang noch nicht erschlossen sind die Regionen Nordwest, Ostsibirien und Fernost. Die Region Nordwest ist gekennzeichnet durch einige kleinere Gasvorkommen onshore, ein großer Anteil der Reserven liegt offshore im Gasfeld Schtokman. Gazprom führt derzeit Verhandlungen mit einigen ausländischen Partnern über die Entwicklung dieses Feldes, für das wegen der Offshore-Lage die Produktionskosten auf 42 US-Dollar/1000 m³ geschätzt werden²⁰⁶. Die Region Ostsibirien birgt ebenfalls relevante Vorkommen, insbesondere im Gasfeld Kovykta in Irkutsk, wo rund zwei Drittel des Gases der Region vermutet werden. Kritisch ist hier – ebenso wie in der Region Fernost – die große Entfernung von den Gasmärkten, die somit zu hohen Investitionserfordernissen in Pipelineinfrastruktur führen und die Gesamtkosten erhöhen würden. Von Relevanz ist allerdings zunehmend die Nähe zu den fernöstlich-asiatischen Absatzmärkten, insbesondere zu Japan, Korea und China. Das Sachalin-Projekt entwickelt Offshore-Vorkommen zum Transport per LNG vor allem nach Japan und Korea.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass ein Großteil der aktuellen Produktion aus Riesenfeldern in Westsibirien kommt, die bereits ihren Zenit überschritten haben. Nun ist zunehmend Ersatz notwendig, das bedeutet Investitionen in Felder, die technologisch komplexer und/oder weiter entfernt von den wesentlichen Absatzmärkten und damit teurer zu entwickeln sind. Gazprom wird somit viele Kräfte darin binden müssen, sein aktuelles Produktionsniveau erhalten zu können. Das bedeutet, dass zunehmend sogenannte unabhängige Produzenten und Erdgasimporte notwendig sind, um die prognostizierten Wachstumsraten sowohl im heimischen als auch in den ausländischen Märkten abdecken zu können. Die Energiestrategie des russischen Energieministeriums erwartet bis 2020 eine stagnierende Fördermenge von Gazprom von 530 bis 560 Milliarden m³, während der Gesamtoutput der unabhängigen Erzeuger von 71 Milliarden m³ im Jahr 2002 auf 120

Milliarden m³ in 2010 und rund 180 Milliarden m³ in 2020 prognostiziert wird²⁰⁷. Gazprom selbst gibt mittlerweile an, im Jahr 2020 bis zu 590 Mrd. m³ produzieren zu wollen.

	Mrd. m ³	Mrd. m ³	Mrd. m ³	Durchschnittliche jährliche Veränderung (%)
	2005	2010	2020	2005-2020
Förderung Gasprom	547	560	590	0,5
Förderung Ölgesellschaften und Unabhängige	93	120	235	6,4
Förderung insgesamt	640	680	825	1,7
Import (ohne Transitleieferungen)	10	60	90	15,8
Gesamtes Aufkommen	650	740	915	2,3
Export nach Europa	150	180	200	1,9
Export in die GUS	55	55	55	0,0
Export nach China/USA	0	30	120	
Gesamtexport	205	265	375	4,1
Binnenverbrauch (einschließlich Verluste und Eigenverbrauch der Gasindustrie)	445	475	540	1,3

Tab. 2: „Optimistische“ russische Gasbilanz²⁰⁸

4.2.2 Erdgasimporte

Deutlich unklarer ist die Situation, was die Importseite angeht. Unbestritten ist, dass Russland zur Erfüllung der Nachfrage sowohl im Exportbereich als auch im russischen Binnenmarkt zunehmend auf Gasimporte angewiesen ist. Während Götz für das Jahr 2005 Importe von 10 Mrd. m³ konstatiert²⁰⁹, weist Korchemkin 64 Mrd. m³ aus²¹⁰. Gazprom selbst berichtet im Geschäftsbericht von 2007 von Importen aus zentralasiatischen Ländern von 59,9 Mrd. m³, davon 59,7 Mrd. m³ nach Europa exportiert²¹¹. Der scheinbare Unterschied lässt sich auflösen, wenn man betrachtet, dass Götz sogenannte Transitmengen nicht berücksichtigt, also die annähernd 60 Mrd. m³, die Russland aus den zentralasiatischen Ländern importiert, um sie unmittelbar für den Export nach Europa weiterzuverwenden. Wenn man also davon ausgehen kann, dass bei Götz auf beiden Seiten der Bilanz diese Mengen hinzuzufügen sind, und er trotzdem von einer Steigerung des jährlichen russischen Importbedarfs um 50 Mrd. m³ bis zum Jahr 2010 und um weitere 30 Mrd. m³ bis zum Jahr 2020 ausgeht, die Russland benötige, um die wachsende Nachfrage zu befriedigen, dann ist leicht ersichtlich, dass

Russland in hohe Abhängigkeit von seinen zentralasiatischen Lieferanten geraten wird. Die Sicherung der Importe aus dieser Region wird überlebensnotwendig werden, um vertragliche Verpflichtungen gegenüber europäischen Kunden und russischen Verbrauchern erfüllen zu können. Götz geht davon aus, dass bis zum Jahr 2020 die Importmengen von 60-70 Mrd. m³ pro Jahr auf ca. 150 Mrd. m³ ansteigen müssen. Demgegenüber nimmt Korchemkin an, dass der Importbedarf lediglich bei 77 Mrd. m³ stagnieren wird, was einer deutlich geringeren Steigerung im Vergleich zum Jahr 2005 entspricht. Obwohl Korchemkin auch pessimistischer ist, was die Steigerung der Produktion unabhängiger Produzenten und von Gazprom angeht, reicht diese Importmenge nach seinen Berechnungen aus, da er eine um rund 100 Mrd. m³ geringere Gesamtnachfrage unterstellt. In der Tat scheint die Annahme von Exporten nach China und in die USA von 120 Mrd. m³ im Jahr 2020, wie von Götz vertreten, zu optimistisch.

Allen relevanten Prognosen gemeinsam ist jedoch, dass die Importe der russischen Seite aus Zentralasien steigen werden und es deshalb ein vitales Interesse von Russland gibt, auf eine Steigerung der Produktionsmengen in diesen Ländern hinzuwirken und gleichzeitig zu verhindern, dass die Volumina ihren Weg zu anderen Abnehmern finden und daher für den russischen Import nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der Import aus Zentralasien hat eine lange Geschichte, die ihren Ursprung in der Sowjetzeit hat, als die damals sowjetische Gaswirtschaft neben den westsibirischen Feldern Vorkommen in weiteren Regionen erschloss, die heute außerhalb des russischen Staatsgebietes liegen. Im Jahr 1990 lag der Gasimport Russlands bei 36 Mrd. m³, um dann im Jahr 2001 auf 4,4 Mrd. m³ zu sinken²¹². Ab dem Jahr 2002 haben Gazprom und die russische Regierung eine Reihe großer Importverträge abgeschlossen. Usbekistan liefert demnach von 2003 bis 2012 rund 10 Mrd. m³ pro Jahr. In einem 2003 geschlossenen Vertrag mit der Regierung von Turkmenistan wurden Lieferungen im Zeitraum von 2004 bis 2028 vereinbart, die bis zu 80 Mrd. m³ pro Jahr umfassen²¹³. So kann also mit einem Importvolumen von bis zu 90 Mrd. m³ gerechnet werden, wovon Gazprom bislang rund 60 Mrd. m³ in Anspruch nimmt.

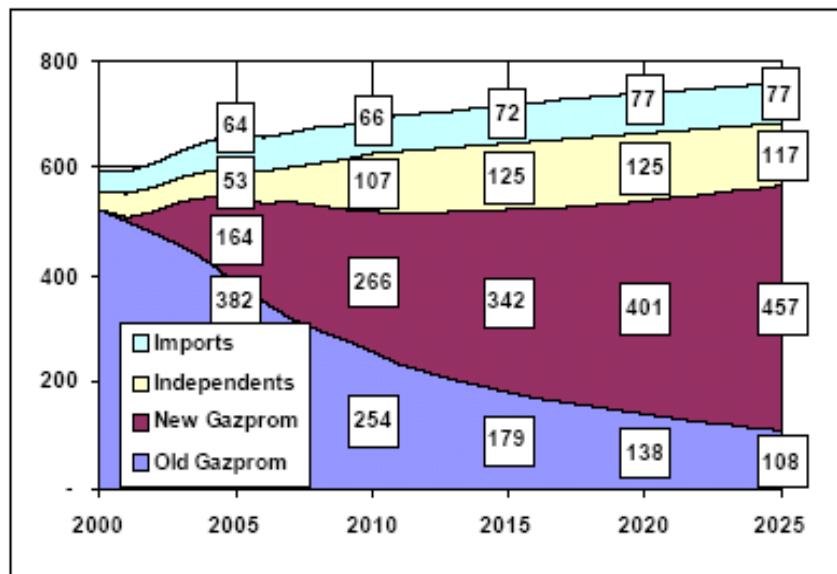


Abb. 6: Die Versorgungsseite der russischen Gasbilanz (in Mrd. m³) nach Korchemkin

Die zusätzlichen Importe aus Zentralasien können wohl einen Teil der Nachfragesteigerung auffangen, ohne eine signifikante Produktionssteigerung der unabhängigen Produzenten und von Gazprom (insbesondere zur Ersetzung zurückgehender Produktionsvolumen aus bestehenden Gasfeldern) werden sie aber die russische Gasbilanz nicht ausgleichen können.

Hinzu kommt zunehmender Wettbewerb um zentralasiatisches Gas. Sowohl asiatische Länder als auch europäische Regierungen und Unternehmen sind daran interessiert, Gas direkt aus der Region zu exportieren und Russland dabei zu umgehen. Neben einer Reihe politischer Maßnahmen der russischen Seite, die dazu dienen, den Bau neuer Exportrouten zu verhindern, sind in der letzten Zeit auch Angebote von Gazprom zu beobachten, Preise zu bezahlen, die den Marktpreisen in Europa entsprechen, damit der ökonomische Anreiz für die zentralasiatischen Länder entfällt, alternative Exportwege zu suchen.

4.2.3 Erdgastransport / Infrastruktur

Nach Entdeckung der Lagerstätten in Westsibirien erfolgte der Ausbau der innerrussischen Transportpipelines. Um die Bevölkerungszentren im Westen des Landes zu erreichen, wurden über 3000 km lange Verbindungen installiert. Im Anschluss daran wurden weitere Fernleitungen nach Europa gebaut, um den Export in Gang setzen zu können. Dieses Fernleitungssystem wird heute auch als das Vereinigte Gastransportsystem bezeichnet (engl. Unified Gas Transport System UGS).

Daneben sind für die Versorgung von Endkunden die aus dem UGS gespeisten regionalen Versorgungsnetze notwendig. Und schließlich existieren einige isolierte Regionalnetze in den weit entfernten Versorgungsgebieten Ostsibirien und Fernost, die direkt aus den benachbarten Gasfeldern gespeist werden. Wegen der großen Entfernung dieser Netze zu den Hauptleitungen des UGS sind diese derzeit nicht verbunden.

Aktuell bestehen drei wesentliche Korridore für den Gastransport von Russland nach Europa: Während derzeit rund 80% der Exporte über die Pipelines durch die Ukraine abgewickelt werden, kommen die verbleibenden 20% durch die Pipeline Yamal-Europa, die von Russland über Weißrussland durch Polen nach Deutschland führt. Als dritter Korridor soll schließlich nach Inbetriebnahme die im Bau befindliche Nordstream-Pipeline dienen, die von der Region um St. Petersburg bis nach Greifswald in Deutschland führen wird.

Nach Schätzung der IEA wurden rund 70% der gesamten russischen Ferngasnetze bereits vor 1985 gebaut²¹⁴. Auch wenn keine zuverlässigen Informationen über den technischen Zustand der Pipelines vorhanden sind, so gibt es Spekulationen, wonach bei rund 16% der Fernleitungen der Betrieb nur mit abgesenktem Druck möglich ist, weil sie modernisierungsbedürftig sind²¹⁵. Unter Berücksichtigung der geplanten Ausweitung der Produktion, insbesondere durch unabhängige Produzenten, ist fraglich, ob die derzeit bestehende Leitungskapazität ausreichend ist. Was die Exporte nach Europa angeht, so wird die Nordstream-Pipeline kurzfristig für Entlastung sorgen, eine präzise Bewertung der Kapazitätslage innerhalb Russlands ist jedoch nicht möglich.



Abb. 7: Ferngasleitungsnetz in Russland²¹⁶

Was die Regionalverteilungsnetze angeht, so konzentrieren sich diese im wesentlichen auf bevölkerungsreiche Regionen. Während in Moskau rund 98 Prozent der Haushalte an ein Gasnetz angeschlossen sind, verfügen 18 Regionen des Landes wegen der dünnen Besiedelung über gar kein Netz und versorgen ihre Einwohner nur mit Flüssiggas (LPG, nicht zu verwechseln mit verflüssigtem Erdgas LNG) oder komprimiertem Erdgas (CNG).

4.2.4 Erdgasabsatz und –preise im Inland

Etwa zwei Drittel des in Russland geförderten Erdgases werden auf dem russischen Markt verkauft. Erdgas hat dabei die wichtigste Stellung unter den Primärenergieträgern. Im Jahr 2001 wurde knapp die Hälfte der Primärenergienachfrage aus Erdgas bestritten²¹⁷. Gas wird derzeit vor allem zur Strom- und Wärmezeugung verwendet sowie in großen Industriebetrieben eingesetzt. Mit der Steigerung des Erdgasanteils in den Neunzigerjahren einher geht eine Reduktion der Verwendung von Kohle und Erdöl. Begründen lässt sich das wohl durch das Vorhandensein großer Mengen von Erdgas zu günstigen Produktionskosten, so dass auch in Zeiten wirtschaftlicher Krisen ausreichend Energie zur Verfügung stand. Die im Jahr 1995 verabschiedete Energiestrategie des russischen Energieministeriums sah denn auch einen verstärkten inländischen Erdgasverbrauch vor. Neuere Strategiedokumente drehen diese Entwicklung um und versuchen, beispielsweise durch den Einsatz von Kohle im Inland, mehr Gas für den Export und damit für den weitaus lukrativeren Vermarktungsweg freizumachen.

Im Jahr 2002 belief sich der Erdgasverbrauch in Russland auf 412 Mrd. m³, davon gingen zwei Drittel in Unternehmen der Strom- und Wärmezeugung. Weitere 14 Prozent entfielen auf die Industrie, 13 Prozent wurden von den Haushalten nachgefragt. Immerhin 8 Prozent wurden zum Betrieb des Pipelinesetzes und der Förderanlagen aufgewendet²¹⁸.

Was die Inlandspreise angeht, so ist eine erste zaghafte Marktöffnung im Jahr 1995 festzustellen. Bis dahin waren alle Erdgaspreise staatlicher Regulierung unterworfen²¹⁹. Aktuell ist diese Vorgabe für etwa 10 Prozent der Kunden aufgehoben, diese können zu Marktpreisen Erdgas beziehen. Die übrigen 90 Prozent, insbesondere Privathaushalte, Strom- und Fernwärmeunternehmen sowie Kunden, die in Gebieten leben, in denen ausschließlich ein Förderunternehmen Gas anbietet, sind regulierten Preisen unterworfen.

Ende der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre hatten die staatlichen Stellen die Selbstkosten der Gasversorgung den regulierten Preisen zugrunde gelegt. Dazu zählten insbesondere die Kosten der Gasproduktion, die Arbeits- und Materialkosten sowie die Abschreibungen. Hinzu kamen ein Gewinnaufschlag sowie die Mehrwertsteuer. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion kam es zu einer hohen Inflationsrate, die die Anhebung der Gaspreise notwendig machte. Während in den Jahren 1993 bis 1996 eine Anpassung an die Inflation erfolgte, entschied die russische Regierung, im Zeitraum von 1996 bis 1999 die

Preise einzufrieren. Dies einerseits aus politischen Gründen, um die Bevölkerung nicht zu stark zu belasten und Unzufriedenheit zu vermeiden, andererseits in der Hoffnung, damit die Zahlungsfähigkeit einer höheren Anzahl an Gaskunden sicherzustellen und so Zahlungsausfälle zu reduzieren. Nach der überstandenen Finanzkrise im Jahr 1998 werden seit 1999 die Preise wieder schrittweise erhöht und an die Inflation angepasst. Vielfache Aussagen der russischen Regierung, wonach inländische Gaspreise an gestiegene Weltmarktpreise und Kosten anzupassen seien, sind jedoch bislang noch kaum in tatsächliche Änderungen gemündet.

Die Preissetzungsmechanismen in Russland sind also bislang – trotz entsprechend artikulierter Pläne von russischen Regierungsstellen – noch nicht an die volkswirtschaftliche Entwicklung oder an die Energiemärkte gekoppelt, sondern vielmehr von politischen Entscheidungen bestimmt. Neben den unterschiedlichen Phasen bei der Anpassung der absoluten Preishöhe lassen sich auch mehrere Entwicklungsschritte unterscheiden, was die Preisdifferenzierung angeht. Vor 1999 wurde der Gasverbrauch nicht nach Menge abgerechnet, sondern als Pauschalsumme pro Haushalt. Seither werden zwar Verbrauchsmengen erfasst und Zähler installiert, noch immer liegen die Preise für Haushaltskunden jedoch deutlich unter denen für industrielle Verbraucher, wenngleich eine Angleichung schrittweise erfolgt.

Während die Preisfestsetzung für industrielle Verbraucher und Haushaltskunden entlastende Funktion hat und gesamtwirtschaftlich die Inflation begrenzt wird, wird insbesondere die Gasindustrie zusätzlich belastet. Gazprom, zu etwa 90 Prozent für die russische Gasförderung verantwortlich und zu über 60 Prozent seiner Fördermengen im Inlandsmarkt aktiv, trägt dabei die größte Last. Eine Darstellung der durchschnittlichen Absatzpreise und der jeweils verursachten Kosten zeigt, dass der Gasverkauf im Inland unter aktuellen Bedingungen für Gazprom nicht rentabel ist und durch die Gewinne aus den Exportverträgen ausgeglichen werden muss.

	1999	2000	2001	2002
Durchschnittl. Verkaufspreis	8,05	9,95	11,95	14,48
Durchschnittl. Kosten für Förderung, Transport, Vertrieb	6,68	7,61	10,28	16,35

Tab. 3: Inlandspreise und –kosten 1999 bis 2002 in US-Dollar / Tausend m³²²⁰.

Bei einer Verpflichtung, unter den – wohlgerneht sehr niedrigen – Vollkosten zu verkaufen, ist der Eintritt neuer Anbieter und damit die Entstehung von Wettbewerb ausgeschlossen. Insbesondere vor dem Hintergrund neuer Investitionsbedarfe im Bereich der Gasförderung und damit steigender Gesamtkosten scheint eine Erhöhung der Gasbezugspreise im Inland auf Dauer unumgänglich.

4.2.5 Exporte

Russland ist nicht nur der weltweit größte Produzent von Erdgas, sondern auch der größte Exporteur. Über 30 Prozent der geförderten Gasmenge werden exportiert, derzeit insgesamt etwas über 200 Mrd. m³. Obwohl in den Neunzigerjahren ein Produktionsrückgang zu verzeichnen war, konnten die Exportmengen nach Europa stetig steigen, insbesondere bedingt durch einen Rückgang der Verkäufe in die GUS-Staaten.

Während Russland ein wichtiger Exporteur neben anderen für viele westeuropäische Länder ist (Algerien, Norwegen, Niederlande), besteht eine Abhängigkeit viel höheren Grades für ost- und mitteleuropäische Länder sowie für die baltischen Staaten. Während Exportbeziehungen zu Europa geprägt sind von Langfristverträgen, werden die Beziehungen zu den osteuropäischen Konsumentenländern in der Regel nur für ein Jahr vereinbart.

Gazprom ist durch Gesetz als einziges Unternehmen des Landes zum Export von Gas berechtigt. Sie wickelt diese Geschäfte über die Tochtergesellschaft Gazexport ab. Die Exporte nach Europa sind verantwortlich für einen weit überproportionalen Anteil der Erlöse der russischen Gasindustrie. Im Jahr 2005 haben Öl- und Gasexporte 63 Prozent des gesamten russischen Exportvolumens ausgemacht und 37 Prozent der Einnahmen des Staatshaushalts²²¹.

In der Regel sind die Preise bei langfristigen Erdgasverträgen an die Preise von Konkurrenzprodukten gekoppelt, insbesondere an Heizöl- und Rohölpreise. Diese Bindung ist historisch bedingt, da der überwiegende Anteil der Exportvolumina in Europa zur Wärmegewinnung verbraucht wird. Bei Einführung von Erdgas ermöglichte die Preisbindung eine schrittweise Substitution von Öl durch den damals neuen Energieträger. Dies liegt im Interesse der russischen Seite, weil das Volumenrisiko des Exporteurs begrenzt wird und so ein planbarer Mittelzufluss nach Russland sichergestellt werden kann, der einerseits zum Wohlstandswachstum beiträgt, andererseits langfristige Milliardeninvestitionen in neue

Produktionsanlagen absichert. Während die Käufer das Volumenrisiko durch Take-or-Pay-Klauseln auf sich nehmen, verbleibt ein Großteil des Preisrisikos beim Produzenten.

Bemerkenswert ist dabei, dass erst kürzlich – im wesentlichen getrieben durch die neue europäische Rechtslage – sogenannte „destination clauses“ aufgehoben wurden, im wesentlichen im Zuge regulär anstehender Vertragswiederverhandlungen zwischen Gazprom und deren europäischen Kunden (so im Jahr 2002 mit Gaz de France und der polnischen PGNiG, in 2003 mit der italienischen ENI, in 2004 mit der deutschen Ruhrgas und der österreichischen OMV). „Destination clauses“ verbieten den Kunden, ihre Gasmengen beliebig weiterzuverwenden, vielmehr verpflichten sie sie zu einer Vermarktung innerhalb eines bestimmten Landes oder einer Region. Gazprom will damit verhindern, dass die Kunden durch Weiterleitung des Gases Unternehmen Konkurrenz machen, die ebenfalls Gas von Gazprom beziehen. Dieses – auch manchmal etwas unscharf als Reexportverbot bezeichnete – Phänomen steht natürlich der europäischen Zielsetzung der Schaffung eines wettbewerbsintensiven einheitlichen Binnenmarktes diametral entgegen.

Von geringerer ökonomischer, jedoch hoher politischer Relevanz sind die Exporte in die GUS-Staaten. Vertragsbeziehungen sind nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der Neunzigerjahre entstanden. Zuvor war Gazprom und die Vorgängerinstitution, das Ministerium für Erdgaswirtschaft, im Besitz der Versorgungsinfrastruktur auch in den GUS-Staaten. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat Gazprom also plötzlich nicht nur eine signifikante Kundenzahl verloren, sondern auch die Kontrolle über die Transitinfrastruktur nach Ost- und Westeuropa sowie die Gasvorkommen in Zentralasien. Bis heute sind die Geschäfte mit den GUS-Staaten für russische Exporteure unsicherer und weniger profitabel. Die Zahlungsmoral für Gaslieferungen lässt – teils aus ökonomischen, teils aus politischen Gründen – nach wie vor zu wünschen übrig, bis Anfang der 2000er-Jahre wurden als Gegenleistungen für Gaslieferungen gar Tauschgeschäfte vorgenommen (sog. Bartergeschäfte). Anders als bei den Exporten nach Europa dominieren bei der Versorgung der GUS-Staaten einjährige Verträge zu Festpreisen. Diese werden in einigen Fällen zwischen den Regierungen abgeschlossen, nicht zwischen Energieunternehmen. Schon deshalb ist die Preisgestaltung häufig stärker politisch geprägt als an den aktuellen Marktpreisen orientiert. Einer Publikation von Gazprom aus dem Jahre 2003 lässt sich beispielsweise entnehmen, dass Moldawien im Jahr 2002 einen Gaspreis von 80 US-Dollar pro 1000 m³ bezahlt hat, während im gleichen Zeitraum der Preis für Weißrussland bei nur 30 US-Dollar lag²²².

4.3 Die russische Energiewirtschaft

Eine ganze Reihe von Unternehmen neben Gazprom sind im russischen Markt in unterschiedlichen Segmenten aktiv. Gazprom verfügt über ein Monopol für Gasexporte nach Europa und im Bereich des Ferngastransportes, in den anderen Segmenten sind jedoch auch privatwirtschaftliche Unternehmen tätig. Nachfolgend wird dargestellt, welche relevanten Unternehmen im russischen Markt aktiv sind, wie die derzeitige Marktstruktur in den einzelnen Wertschöpfungsstufen aussieht und welche Veränderungen zu erwarten sind.

4.3.1 Gasförderung

Auf der Gasförderstufe der Wertschöpfungskette dominiert Gazprom mit einem Anteil von bis zu 90 Prozent der inländischen Gesamtproduktion. Daneben bestehen aber eine Reihe weiterer relevanter Unternehmen, insbesondere sogenannte unabhängige Produzenten, also privatwirtschaftliche Unternehmen, die hauptsächlich Erdgas fördern sowie die großen Ölgesellschaften, teils in staatlichem, teils in privatem Eigentum (beispielsweise Rosneft, Lukoil, TNK-BP), die Erdgas häufig als Nebenprodukt der Erdölgewinnung erzeugen.

4.3.1.1 Gazprom

Gazprom verfügt derzeit über 157 Lizenzen zur Erschließung von Gasvorkommen und ist damit mit Abstand das größte Unternehmen in diesem Bereich. Die Reserven von Gazprom sind in wenigen riesigen Vorkommen konzentriert, von denen ein Großteil bereits produziert. So enthalten die zehn größten Felder Gazproms rund 90% der Gesamtreserven. Produzierende Felder sind u.a. Jamburg, Urengoy, Zapolyarnoye, Komsomol und Medvezhje, Astrakhan und Orenburg. Noch nicht erschlossen sind Bovanenko, Kharasevey und Tambey auf Yamal sowie Shtokman (ein Feld, für das das Joint Venture Sevmorneftegas formal die Lizenz hält). Rezunenko²²³ schätzt ein, dass Gazprom damit einen Anteil von 64% in Westsibirien, von 90% in Südrussland und von 75% in der Region Wolga an den gesamten vorhandenen Reserven hat.

Zum Verständnis dieser starken Position nur eines Unternehmens ist ein Blick in die Entstehungsgeschichte notwendig. Im Zuge der Privatisierung der russischen Energieindustrie im Jahr 1992 wurden die Lizenzen für diejenigen Felder kostenlos an Energieunternehmen übertragen, die bereits in den Vorjahresbilanzen dieser Unternehmen aufgeführt waren.²²⁴ Im gleichen Jahr erhielt Gazprom die Lizenz für die Felder der Yamal-Halbinsel (Bovanenko und

Kharasevey) sowie einige weitere Felder zugesprochen, mit dem Ziel einer beschleunigten Entwicklung der Vorkommen und der Steigerung der russischen Produktion, die nach der Wende Anfang der Neunzigerjahre dramatisch eingebrochen war²²⁵.

Die Förderlizenzen des Unternehmens sind in dreizehn Tochtergesellschaften organisiert. Im wesentlichen tragen vier westsibirische Gesellschaften zur Produktion bei: Urengojgazprom, Jamburggasdobytscha, Nadymgazprom und Nojabrskgasdobytscha. Andere regionale Tochtergesellschaften, wie etwa Tyumentransgas oder Surgutgazprom, fungieren im Wesentlichen als Transportnetzbetreiber, die in geringem Umfang auch Gas produzieren.

Erwähnenswert ist außerdem, dass Bemühungen zur Schaffung von mehr Wettbewerb nur halbherzig vorgenommen wurden. Während das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel in früheren Publikationen regelmäßig auf die Zielsetzung abhebt, durch Schaffung von Wettbewerb für eine Kosten- und damit Preissenkung zu sorgen, so sind diese Positionen mittlerweile nicht mehr zu hören. Es ließe sich die These aufstellen, dass mit dem Austausch des liberalen Ministers Gref durch die staatsorientierte Ministerin Nabiullina auch ein Schwenk in der Sicht des Ministeriums in dieser Frage stattgefunden hat. Das unbundling der Tochtergesellschaften, das noch im Jahr 2003 angedacht war²²⁶, hat jedenfalls nie stattgefunden. Auch weiterhin sind die Tochtergesellschaften reine formaljuristische Konstruktionen, die keinerlei eigene Entscheidungskompetenz haben. Sowohl die Höhe der Verrechnungspreise, zu denen die Fördergesellschaften Gas an die Vertriebsgesellschaften des Konzerns verkaufen, als auch Investitionspläne und –budgets werden zentral in der Holdinggesellschaft festgelegt²²⁷.

4.3.1.2 Nicht-staatliche Produktionsunternehmen

Bei den nicht-staatlichen Produktionsunternehmen lassen sich die privaten Ölgesellschaften von den unabhängigen Erdgasproduzenten unterscheiden. Während die privaten Ölgesellschaften Erdgas im wesentlichen als „Abfallprodukt“ ihrer Ölproduktion fördern und teilweise vermarkten, teilweise abfackeln, liegt die Hauptaktivität der unabhängigen Erdgasproduzenten in der Förderung und Vermarktung dieses Energieträgers. Statistiken aus dem Jahr 2002 besagen, dass die Erdgasreserven der Ölgesellschaften in Russland mit rund 10,7 Billionen m³ etwa dreimal so groß sind wie die der unabhängigen Erdgasproduzenten.

Die Erdölgesellschaften haben ihre Erdgasreserven im Wesentlichen im Rahmen der Privatisierungswellen der russischen Erdölwirtschaft erhalten. Im Jahr 1993 hat die russische

Regierung Ölvorkommen an das Unternehmen Rosneft und seine Tochtergesellschaften zur Ausbeutung vergeben. Einige dieser Lagerstätten enthalten Gaskondensat. Bereits kurz danach wurden Tochtergesellschaften von Rosneft gegründet, die Teile dieser Vorkommen erhielten und später privatisiert wurden: Zunächst im Jahr 1994 die Unternehmen Slavneft, Sidanko, WNK und Onako. Dann im Jahr 1995 TNK und Sibneft sowie Tatneft und Bashneft. Und schließlich auch Lukoil und Jukos. In den Jahren 1999 und folgende konsolidierte sich die Branche durch einige Übernahmen. So übernahm TNK die Gesellschaften Sidanko und Onako. Im Jahr 2002 entstand aus TNK und einer Beteiligung von BP das Unternehmen TNK-BP. Zu diesem Zeitpunkt also waren die russischen Ölgesellschaften (mit Ausnahme des ursprünglichen Mutterkonzerns Rosneft) vollständig privatisiert²²⁸.

Nachfolgend werden einige der wesentlichen unabhängigen Produzenten sowie der Ölgesellschaften kurz portraitiert. Da sie im Erdgasbereich jedoch durch das Exportmonopol von Gazprom gebunden sind und daher selbst nicht international aktiv werden können, ist ihre Interessenlage im Hinblick auf Förderaktivitäten im wesentlichen parallel zu der Gazproms und der russischen Regierung ausgerichtet. Auf eine detaillierte Analyse kann daher verzichtet werden.

Rosneft verfügt derzeit über Erdgasreserven von 3,9 Billionen m³, die jährliche Erdgasförderung beträgt 6,45 Mrd. m³. Rosneft ist derzeit das einzige Ölunternehmen in Russland, das zu 100 Prozent im Staatseigentum ist. Aufsichtsratsvorsitzender ist Igor Setschin, Vizepremierminister und zuvor Vizestabschef der Präsidialadministration. Rosneft ist an zahlreichen Joint Ventures beteiligt. Gemeinsam mit Gazprom wird Sevmorneftegas betrieben. Dieses Unternehmen verfügt über die Lizenzen für die Erschließung des Shtokman-Feldes. Darüber hinaus ist Rosneft als Anteilseigner im Sachalin-I-Projekt aktiv. An diesem internationalen Konsortium hält Rosneft neben dem Operator Exxon Mobil (30 Prozent) und anderen Unternehmen eine Beteiligung von 20 Prozent. Das dort geförderte Gas wird zur Versorgung der Region Sachalin verwendet. Jedoch hat Gazprom bereits mehrfach öffentlich den Wunsch formuliert, dieses Gas aufzukaufen und durch die Verflüssigungsanlagen des Projekts Sachalin-II in Form von LNG zu exportieren. Das von ExxonMobil geführte Konsortium und Gazprom konnten jedoch bislang keine Einigung über die Höhe des Preises herbeiführen.

Nach Angaben von **Lukoil** betragen die Gasreserven des Unternehmens 958 Mrd. m³. Mit einem Produktionsvolumen von 4,27 Mrd. m³ pro Jahr deckt Lukoil weniger als ein Prozent

der russischen Fördervolumen ab. Relevante Vorkommen des Unternehmens liegen auf der Halbinsel Yamal und in der Nadym-Pur-Taz-Region. Lukoil ist der einzige nicht-staatliche Produzent, der über Erdgasreserven auf der strategisch so bedeutsamen Halbinsel Yamal verfügt. Auf die Yamal-Erdgasfelder Severomessojahskoe, Perekatnoe, Vareyskoe, Halmerpajutinskoe entfallen 60% der Erdgasreserven von Lukoil. Durch eine Beteiligung am Förderunternehmen Nakhodkaneftegaz, erworben von Novatek im Jahr 2003, hat Lukoil die Kontrolle über das Erdgasfeld Nakhodkinskoje in der Nadym-Pur-Taz-Region übernommen, dessen geschätzte Erdgasreserven rd. 100 Mrd. m³ betragen.

Seit dem Jahr 2003 besteht das russisch-britische Joint Venture **TNK-BP**. Anteilseigner sind zu jeweils 50% BP und eine russische Gesellschaft, die den Unternehmen von drei Oligarchen gehört: Der Alfa Group sowie den Konzernen Access und Renova (AAR). Diese teilen sich die verbleibenden 50%. Zum Portfolio des Unternehmens gehören Lizenzen für das Erdgasfeld Ruskoje in der Nadym-Pur-Taz-Region und das Feld Kovykta, dessen Erdgasreserven auf 1,9 Bill. m³ geschätzt werden. TNK-BP ist derzeit das einzige private Förderunternehmen in Russland, das ein Riesengasfeld ohne Beteiligung des Staates entwickelt. Vermutlich genau deshalb ist TNK-BP in der jüngeren Vergangenheit unter Druck geraten. Was primär wie eine inzwischen zumindest vordergründig gelöste Auseinandersetzung zwischen den britischen und den russischen Anteilseignern aussieht, könnte jedoch – so Spekulationen – wesentlich durch die russische Regierung angetrieben worden sein, mit dem Ziel, eine russische Kontrolle über das Großunternehmen zu erzielen.

Die Reserven von **Surgutneftegas** liegen vor allem in Westsibirien. Das Unternehmen hält Lizenzen sowohl an Erdöl- als auch an Erdgaskondensatfeldern. Nach Angaben des Unternehmens betragen die Erdgasreserven 506 Mrd. m³. Derzeit fördert Surgutneftegas ausschließlich Gas, das bei der Erdölproduktion entsteht. Die Erschließung der reinen Erdgasfelder ist vorgesehen, wenn der diskriminierungsfreie Zugang zum Ferngasnetz möglich ist.

Zusammenfassend ist also leicht erkennbar, dass die Erdölgesellschaften zwar derzeit über die größeren Erdgasreserven verfügen als die sogenannten „unabhängigen“ Gasproduzenten. Jedoch wird nur mit geringem Aufwand in die Förderung dieser Gasvorkommen investiert, nur wenig gefördert, häufig lediglich die unvermeidlichen Gasvolumina, die gemeinsam mit dem produzierten Erdöl aus den Bohrlöchern kommen. Demgegenüber konzentrieren sich die unabhängigen Erdgasproduzenten überwiegend auf Erdgasförderung in der Nadym-Pur-Taz-Region:

Novatek ist seit 1999 in der Gasförderung tätig und gilt als eines der wenigen „unabhängigen“ Gasförderunternehmen. Novatek wird vom CEO, vom Oligarchen Timchenko sowie zu 20% von Gazprom gehalten. Die gesamten Erdgasreserven (A+B+C1+C2) werden auf 2 Billionen m³ geschätzt. Die jährliche Gasförderung liegt bei rund 16 Mrd. m³. Neben seinen Kernaktivitäten besitzt Novatek Anteile an kleineren Gasproduktionsfirmen. Dazu gehören Jurharovneftegas, das über die Lizenz für das Erdgasfeld Jurharovskoje verfügt. Novatek hält darüber hinaus eine Mehrheitsbeteiligung an Purneftegasgeologija, zu dem das Kondensatfeld Zapadno-Tarkosalinskoje gehört. Darüber hinaus wird Novatek eine signifikante Rolle bei der Entwicklung der Vorkommen auf der Jamal-Halbinsel spielen.

Eine Besonderheit bietet die Eigentümerstruktur von **Itera**. Die Anteile am Unternehmen, das sich mittlerweile zum größten unabhängigen Produzenten Russlands entwickelt hat, werden vollständig von den Mitarbeitern der Firma gehalten. Die Gasfördervolumina von Itera belaufen sich auf 23 Milliarden m³. Das Unternehmen ist seit 1998 aktiv, als es vier Lizenzen von Gazprom kaufen konnte, zu einer Zeit, als Gazprom der Verlust von Lizenzen drohte, weil der Konzern die Entwicklung nicht so schnell vorantreiben konnte, wie dies in den Lizenzanforderungen gefordert wurde. Derzeit ist Itera an Erdgasfeldern in Westsibirien beteiligt, deren gesamte Reserven bei 1,25 Billionen m³ liegen. Seine Produktion gewinnt Itera aus den Erdgasfeldern Gubkinskoje, Vostotschno-Tarkosalinskoe und Beregovoy. Zusammen mit Gazprom (51%) hält Itera einen Anteil von 49% am Gasproduzenten Purgas. Das Unternehmen fördert Erdgas aus dem 1999 in Betrieb genommenen Erdgasfeld Gubkinskoje. Purgas ist derzeit die wichtigste Erdgasförderquelle von Itera. Am Förderunternehmen Tarkosaleneftegas sind Itera (42%) und Novatek (58%) beteiligt. Das Joint Venture hält die Lizenz an Vostotschno-Tarkosalinskoe, das im Jahr 2005 eine Produktion von 15 Milliarden m³ erreicht hat. Am Unternehmen Sibneftegas hält Itera einen Anteil von 70%. Sibneftegas hat in 2003 das Erdgasfeld Beregovoy in Betrieb genommen. Die Gesamtreserven von Beregovoy werden auf 325 Mrd. m³ geschätzt.

4.3.1.3 Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auf der Produktionsstufe Gazprom (und in geringerem Umfang auch Rosneft) eine unangefochten marktführende Stellung haben. Bereits während der Privatisierung der Energiewirtschaft haben diese Unternehmen einen Großteil der Reserven erworben. Die unabhängigen Produzenten verfügen über weitaus geringere Erdgasreserven, spielen jedoch in der russischen Energiestrategie eine zunehmend wichtige

Rolle, wenn es darum geht, die zurückgehende Produktion von Gazprom auszugleichen. Wettbewerb kann sich nur sehr eingeschränkt entwickeln, am ehesten in Regionen, die derzeit nicht erschlossen sind und in denen Gazprom deshalb auch keinen wesentlichen Kostenvorsprung hat. Unabhängige Erdgasproduzenten und Erdölgesellschaften fördern Erdgas derzeit überwiegend in der Nadym-Pur-Taz-Region. Sie haben den Markteintritt zu Beginn der 90er Jahre überwiegend durch den Erwerb kleinerer Tochtergesellschaften von Gazprom und/oder Rosneft realisiert.

Seit einigen Jahren ist jedoch eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten, bei der staatliche Unternehmen zunehmend versuchen, diese Unternehmen zurückzukaufen und so ihren Einfluss auch in weiter entfernt liegenden Regionen auszuweiten. Zwischen den vertikal integrierten Erdölgesellschaften und Gazprom ist ein Wettbewerb entstanden, bei dem es um die Erschließung neuer Felder in Ostsibirien geht, wo bisher nur geringe Erdgasmengen gefördert werden. Die Hoffnung der nicht-staatlichen Unternehmen scheint dabei zu sein, in dieser Region weniger Konkurrenz durch die marktmächtigen staatlichen Unternehmen zu sehen. Während in Westsibirien Gazprom die komplette Transportinfrastruktur ebenso kontrolliert wie die Vermarktung, könnten in den unerschlossenen Regionen Anreize geschaffen werden, Erdgasleitungen zu bauen und Erdgas im Inland abzusetzen, um damit die knapper werdenden Volumen, die Gazprom für den Export zur Verfügung stehen, zu entlasten.

Interessant ist die Beobachtung, dass offenbar viel Energie der beteiligten Unternehmen in Umverteilungskämpfe gesteckt werden, also vor allem in die Frage, wie staatlich kontrollierte Unternehmen einige der zuvor verkauften Reserven wieder unter ihre Kontrolle bringen können. Jukos ist dafür ein Paradefall, aber auch viele kleine Transaktionen zeigen – häufig unbemerkt von der Öffentlichkeit – in diese Richtung. Die Erhöhung der Reserven, insbesondere die Durchführung von Explorationsprogrammen und die technische Optimierung bestehender Förderanlagen, scheint demgegenüber zweitrangig behandelt zu werden. Dies vermutlich wegen der großen Zahl an noch nicht erschlossenen Vorkommen. Wenngleich sich eine gewisse Koexistenz zwischen den staatlichen Monopolunternehmen und den privaten Gesellschaften etabliert hat, so besteht doch ein heftiger Kampf um die Vorherrschaft in einzelnen Regionen und um die Kontrolle über die Bodenschätze des Landes auf der Ebene einzelner Projekte und neuer Investitionsvorhaben.

4.3.2 Transport und Speicherung

Der im Jahr 1989 gegründete Staatskonzern Gazprom übernahm als Rechtsnachfolger des Ministeriums für Erdgaswirtschaft die gesamte russische Gasinfrastruktur. Dazu gehörten neben den Förderanlagen auch das UGS, also die Ferngasleitungen und Speicheranlagen. Per Erlass des Präsidenten vom November 1992²²⁹ wurde die Privatisierung von Gazprom und die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft verfügt. Der Erlass sah auch vor, dass die Tochtergesellschaften, in denen das Infrastruktursystem gebündelt waren, auf Gazprom übergingen. Vor der Entscheidung über die Privatisierung erließ Präsident Jelzin im Juni 1992 eine erste Verfügung mit dem Ziel, eine Zerschlagung des UGS zu verhindern²³⁰ und unterstellte die Anlagen dem „Komitee für die Verwaltung von Staatseigentum“. Dies wurde jedoch mit dem Erlass im November zurückgenommen.

Gazprom ist heute als alleiniger Eigentümer des UGS zuständig für das gesamte Ferngasnetz und für die Speicheranlagen. Abgesehen von den isolierten regionalen Transportsystemen hält Gazprom die Monopolstellung im Ferngastransport und in der Erdgasspeicherung.

Auch die Organisationsstruktur innerhalb Gazproms hat sich mehrfach – häufig durch neue Vorgaben aus der Präsidialverwaltung – verändert. Organisiert sind die Aktivitäten in derzeit 19 Tochtergesellschaften. Die früheren Regionalgesellschaften von Gazprom wurden im Jahr 1997 in reine Ferngastransportgesellschaften umgewandelt²³¹. Die seit 1997 durchgeführten Restrukturierungsmaßnahmen zielen überwiegend auf eine Offenlegung der Kostenstrukturen innerhalb von Gazprom ab, um eine effiziente Geschäftsführung innerhalb des Konzerns und eine Grundlage für eine effiziente Preisregulierung durch die Föderale Energiekommission zu ermöglichen. Im Jahr 2004 wurden alle Verteilungsnetze, die den Ferngastransportgesellschaften gehörten, in die neu gegründete Tochtergesellschaft Mezhregiongas-Holding integriert, gefolgt von einer Auslagerung der Speichergesellschaften in die Zwischenholding Podzemgas im Jahr 2005. Trotz dieser Aktivitäten sind wegen kalkulatorischer interner Verrechnungspreise keine Aussagen über die tatsächliche Kostenstruktur des Gastransports möglich. Sowohl Durchleitungstarife als auch interne Verrechnungspreise reichen nach Angaben von Gazprom für einen kostendeckenden Betrieb der Anlagen nicht aus. Diese Einschätzung teilt die IEA²³². Transportleistungen für Dritte durchzuführen, liegt somit nicht im wirtschaftlichen Interesse Gazproms, im Gegenteil: es verstärkt die Anreize zur Diskriminierung anderer Marktteilnehmer.

Die nicht-staatlichen Unternehmen verfügen aus zwei Gründen über keine eigene Pipeline-Infrastruktur, mit Ausnahme von Verbindungsleitungen von ihren Erdgasfeldern zum Ferngasnetz von Gazprom: Zum einen wegen des Exportmonopols von Gazprom, zum anderen wegen der Durchleitungstarife für die Nutzung des UGS, die sich unter den tatsächlichen Kosten bewegen.

Wesentlich anders stellt sich die Situation bei den Verteilungsnetzen dar: In Russland gibt es derzeit 317 Verteilungsunternehmen, die Erdgas an Haushaltskunden sowie größere industrielle Endabnehmer liefern. Daneben verfügen einige große Industrieunternehmen über eigene Verteilungsnetze. Die Verteilungsnetzbetreiber sind zuständig für Bau und Betrieb der Verteilungsanlagen und den Transport des Erdgases zu den Endverbrauchern. Bis 1992 befanden sich alle Verteilungsorganisationen in Staatseigentum. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurden die Verteilungsorganisationen privatisiert und mehr als 500 Aktiengesellschaften gegründet²³³. Bis 1998 konsolidierte sich der Sektor auf zuletzt 317 Unternehmen. Seit einigen Jahren kauft Gazprom Beteiligungen an diesen Unternehmen, derzeit hält das Unternehmen etwa 170 solcher Anteile. Im Jahr 2004 wurden alle Verteilungsnetze, die den Ferngastransportgesellschaften gehörten, in die neu gegründete Tochtergesellschaft Mezhhregiongasholding eingebracht. Zusätzlich zu den Beteiligungen an den Verteilungsunternehmen betätigt sich Gazprom im Verteilungssektor durch den Bau neuer Verteilungsnetze in den Regionen Russlands, die bislang noch nicht mit Gas versorgt werden.

4.3.3 Inländischer Vertrieb

Die Organisation des inländischen Vertriebs von Erdgas unterlag seit dem Ende der Sowjetunion großen Veränderungen. Während in den ersten Jahren nach der Privatisierung Gazprom lediglich als Weiterverteiler agierte und ausschließlich Verteilungsunternehmen und industrielle große Endverbraucher belieferte, wird die Aufgabe der Verteilungsunternehmen mittlerweile weitgehend von der Gazprom-Tochtergesellschaft Mezhhregiongas wahrgenommen.

Während der ersten Phase dominierten einjährige Lieferverträge zu verhandelten Festpreisen. Die Endverbraucherpreise dagegen waren reguliert, allerdings konnten die Liefermenge und der Großhandelspreis zwischen Verteilungsunternehmen und Gazprom individuell vereinbart werden. Ein recht hohes Niveau der regulierten Preise bis zur Finanzkrise 1998 spiegelte die tatsächliche Ertragslage der Gasversorgungsunternehmen nicht wider, weil die Rechnungen

häufig nicht beglichen werden konnten. Die häufigen Zahlungsausfälle verschlechterten die Ertragslage von Gazprom und insbesondere der Verteilungsorganisationen, die im Vergleich zu Gazprom über keine Möglichkeiten verfügten, ihre Verluste durch gewinnbringende Exportgeschäfte querzusubventionieren.

In der zweiten Phase ab circa 1997 änderte sich dies grundlegend. Im April des Jahres gründete Gazprom eine Tochtergesellschaft, in der die Handels- und Vertriebsaktivitäten des Konzerns gebündelt wurden²³⁴. Mezhregiongas entzog den regionalen Vertriebsgesellschaften von Gazprom die Handelsaktivitäten und konnte gleichzeitig erfolgreich im Endkundengeschäft aktiv werden. Damit schaltete Mezhregiongas den Zwischenhandel über die Verteilungsunternehmen in großem Umfang aus und verdrängte die Verteilungsunternehmen als Zwischenhändler aus dem Markt. Mezhregiongas spielte im Jahr 2003 mit einem Anteil von 77% der Lieferungen an Endverbraucher eine dominierende Rolle. Insgesamt beliefert das Tochterunternehmen von Gazprom 67 der 68 mit Erdgas versorgten russischen Regionen, davon in 52 Regionen als alleiniger Anbieter.

Neben Gazprom und den mit Gazprom verbundenen Tochtergesellschaften bieten auch einige der unabhängigen Erdgasproduzenten den Vertrieb an (meist industrielle) Großkunden zu freien, also nicht regulierten, Preisen an. Sie verfügen derzeit über einen Marktanteil von rund 20 Prozent. Häufig wird das Gas in der Region vertrieben, in der die Unternehmen auch Förderaktivitäten haben. Lieferverträge mit Endkunden haben derzeit neben anderen Itera, Northgas, Novatek und Rosneft abgeschlossen.

4.3.4 Export

Die wichtigste Vertriebssäule für russisches Erdgas ist der Export. Bereits seit 1968 exportiert Russland Erdgas in europäische Länder. Die größten Volumina nehmen Kunden in Deutschland, Italien und der Türkei ab. Bereits seit Beginn der Exporte war die Exportinfrastruktur (Pipelines) zumindest bis zum Grenzübergang unter monopolistischer Kontrolle von Gazprom. Wegen der unzureichenden Regulierungsmaßnahmen (vgl. Abschnitt 4.4.2) war es unabhängigen oder ausländischen Unternehmen bereits zuvor nicht möglich, sich am Exportgeschäft zu beteiligen. Trotz gegenläufiger Bemühungen der Europäischen Union hat das russische Parlament im Jahr 2006 ein Gesetz beschlossen, demzufolge ausschließlich Gazprom russisches Erdgas exportieren darf. Der zentrale Satz der Vorlage lautet: „Das exklusive Recht, Gas zu exportieren, hat die Organisation, die das

Gaslieferungssystem besitzt, oder ihre Tochtergesellschaften“²³⁵. Zu den allgemeinen Merkmalen russischen Gasexportgeschäfts vergleiche Abschnitt 4.2.4.

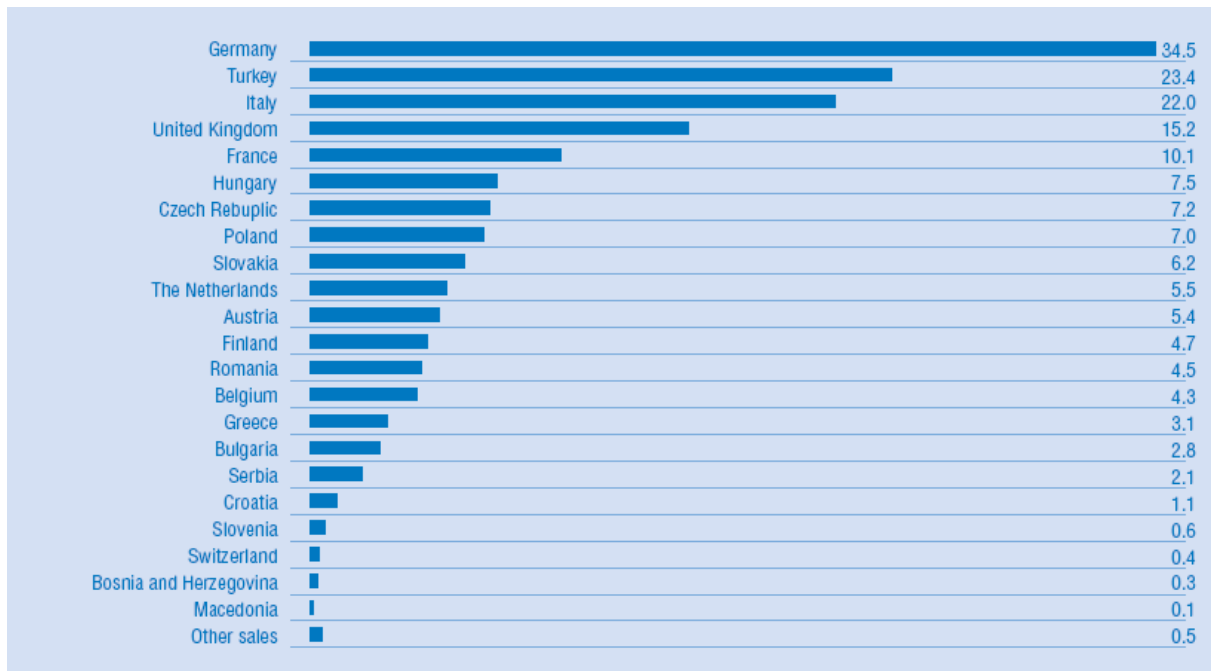


Abb. 8: Exportvolumina von Gazprom im Jahr 2007 in Mrd. m³.

4.3.5 Gashandel

Neben dem lang- und mittelfristigen Vertrieb im Inland sowie dem Export hat sich auch in Russland schrittweise ein dritter Absatzkanal etabliert: der kurzfristige Gashandel (sog. Spot Markt Handel; Börsenhandel). Seit 2002/2003 existieren dafür zwei Handelsplätze. Mezhhregiongas hat eine online-Handelsplattform eingerichtet, ebenso ein Zusammenschluss der unabhängigen Produzenten, der die „Interregionale Börse für Öl und Gas“ (MBNK) etabliert hat.

Das Handelsvolumen auf beiden Handelsplätzen hat mit maximal einem Prozent der gesamten inländischen Absatzmengen kaum Einfluss auf die Entwicklung des inländischen Marktes. Insbesondere steht zu vermuten, dass wegen der Schwierigkeiten beim Zugang zum Fernleitungsnetz und der staatlich regulierten Endabnehmerpreise und Durchleitungsgebühren die Handlungsoptionen für die Marktteilnehmer stark begrenzt sind. Mechanismen für den Kurzfristhandel lassen sich jedoch dafür verwenden, erste Erfahrungen auf diesem für Russland neuen Gebiet zu machen und ein genaueres Verständnis über Nachfrageentwicklungen und Zahlungsbereitschaften zu erzielen.

4.3.6 Aktivitäten russischer Energieunternehmen im Ausland

Der Umfang der Aktivitäten russischer Energieunternehmen im Ausland ist sehr unterschiedlich bemessen, je nach Stufe der Wertschöpfungskette. In allen Bereichen dominieren die staatlichen Energiekonzerne Gazprom und Rosneft. Für den Zweck dieser Betrachtungen kann eine Fokussierung auf Gazprom erfolgen. Novatek beginnt erste kleine Explorationsprojekte im Ausland (speziell in Ägypten), während Gazprom im Upstream-Segment Aktivitäten in Bolivien, Venezuela und Vietnam angekündigt sowie erste Vereinbarungen unterzeichnet hat²³⁶. Bis heute ist jedoch noch keine Bohrung abgeschlossen, Gas produziert Gazprom im Ausland bislang nicht. Im Infrastruktursegment (sog. Midstream) bestehen im Wesentlichen Beteiligungen an den Konsortien für die Verbindungspipelines nach Europa (NorthStream und SouthStream). Daneben bemüht sich Gazprom seit Jahren weitgehend erfolglos, Beteiligungen an den Teilen der Exportpipelines zu erhalten, die in sog. Transitländern liegen, also in der Ukraine, Polen und Weißrussland. Auch im Bereich von Erdgasspeichern ist die Position von Gazprom außerhalb ihres Kernlandes relativ schwach: Bislang bestehen Beteiligungen in UK (Humbly Grove, 0,3 Mrd. m³), Deutschland (Rehden, 4,8 Mrd. m³) und Österreich (Haidach, 1,3 Mrd. m³). Über weitere Beteiligungen wird derzeit verhandelt, wobei Deutschland und die Niederlande einen Schwerpunkt bilden.

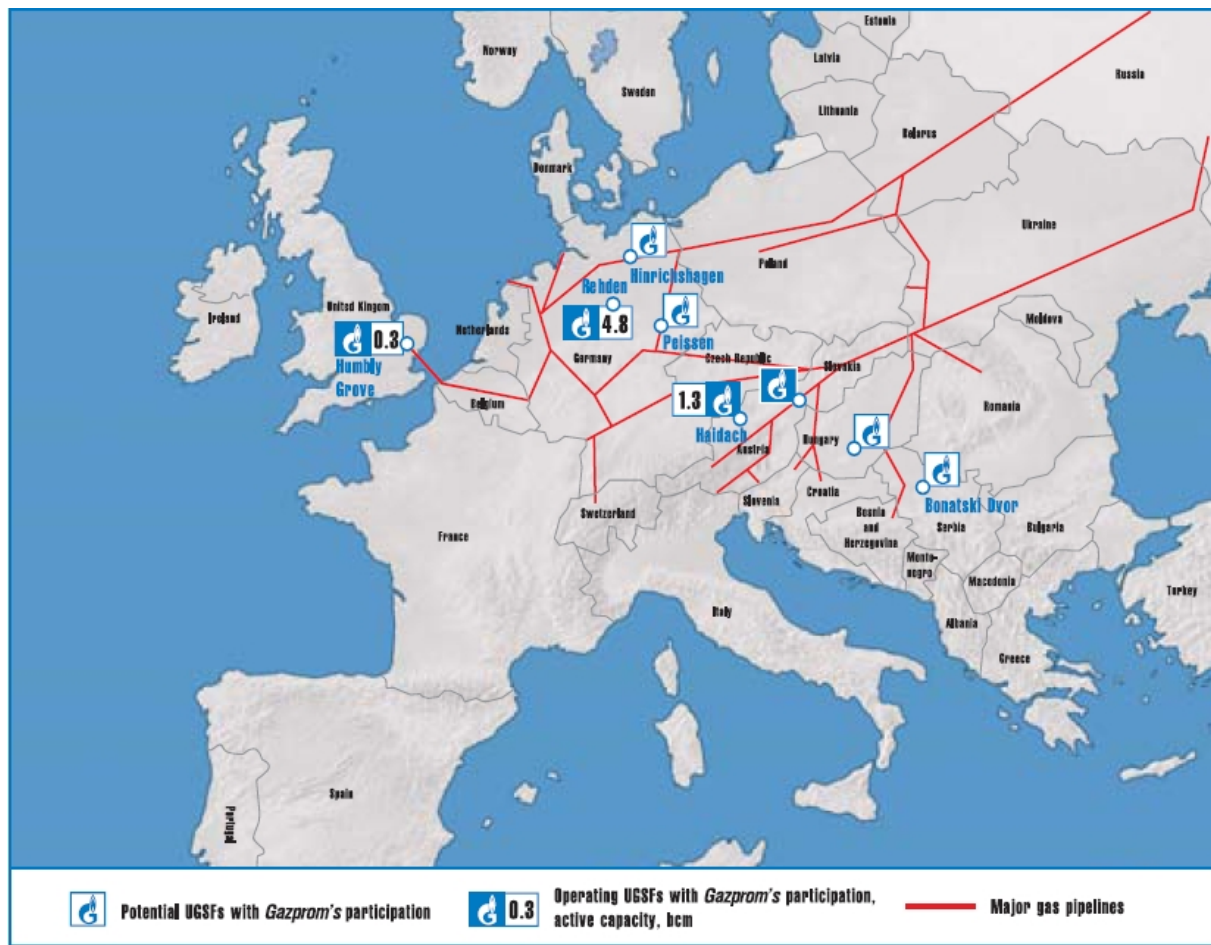


Abb. 9: Bestehende und geplante Speicherprojekte von Gazprom im europäischen Ausland.

Die stärkste Präsenz von Gazprom im Ausland besteht im Downstream-Bereich, wo die Aktivitäten von signifikantem Gasverkauf in Deutschland (durch die Beteiligungen Wingas und Wintershall Erdgas Handelshaus Zug AG sowie ZMB GmbH) über Handelsaktivitäten in Großbritannien (Gazprom Marketing and Trading UK Ltd) bis hin zu einer reinen Repräsentanz in USA (Houston) reichen. Wobei für die europäischen Beteiligungen die Zwischenholding Gazprom Germania GmbH eine Bündelungsfunktion hat. Die Unternehmensstruktur von Gazprom in Westeuropa ist nachfolgender Darstellung zu entnehmen.

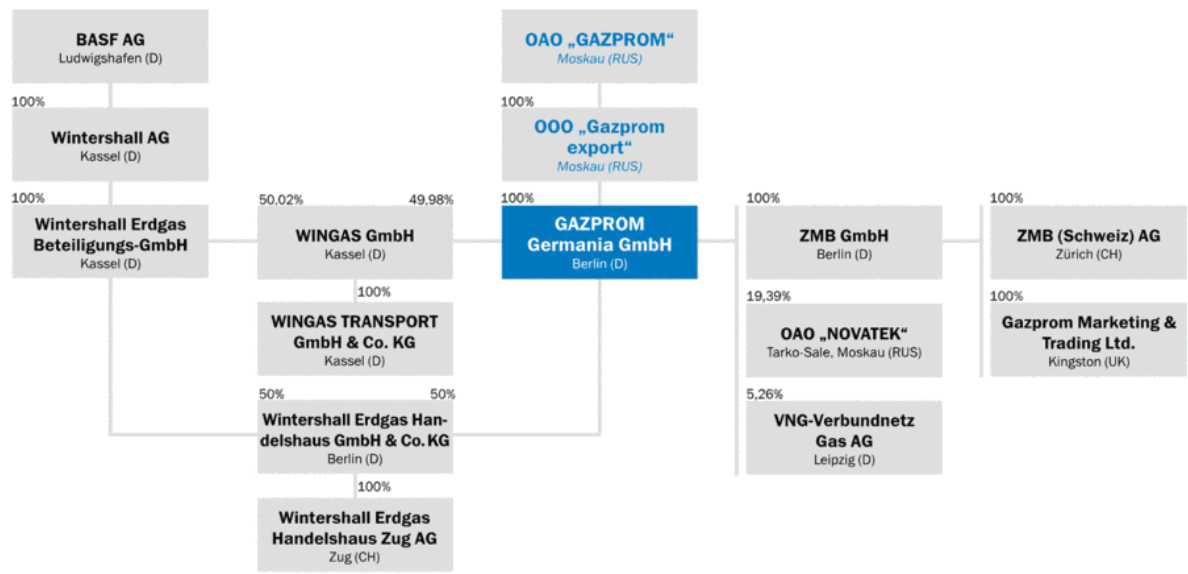


Abb. 10: Unternehmensstruktur von Gazprom in Westeuropa.

4.3.7 Gas-OPEC

Bereits seit Mitte der Neunzigerjahre wird darüber spekuliert, ob Russland daran interessiert sei, eine Art „Gas-OPEC“ zu etablieren, ein Kartell der Gasproduzenten also, mit dem Ziel einer abgestimmten Handlungsweise bei der Entwicklung neuer Felder, der Festlegung von Preisen und Exportkonditionen etc. Seit 2001 hatte ein „Forum erdgasexportierender Länder“ (GEC-Forum) regelmäßig getagt. Dem Forum gehören aktuell die folgenden Staaten an: Russland, Ägypten, Algerien, Bolivien, Brunei, Indonesien, Iran, Katar, Libyen, Malaysia, Nigeria, Trinidad und Tobago, Venezuela sowie die Vereinigten Arabischen Emirate. Norwegen hat Beobachterstatus. Damit deckt das Forum 42 Prozent der aktuellen Gasproduktion und rund 73 Prozent der weltweiten Gasreserven ab²³⁷. Im Dezember 2008 vereinbarten die Mitglieder eine stärkere Institutionalisierung des Forums. Allerdings gibt es wohl noch deutlich unterschiedliche Auffassungen über die Zielrichtung: Während Minister Khelil aus Algerien (der zu diesem Zeitpunkt auch Vorsitzender der OPEC war) sich für eine Gas-Förderquote aussprach, bestand Russland darauf, Kartellmaßnahmen seien nicht geplant, Preisabsprachen seien wegen der starken Pipelinebindung von Gas weder gewünscht noch technisch möglich²³⁸. Die drei größten Mitgliedsländer Russland, Iran und Katar haben zeitgleich eine „Erdgas-Troika“ etabliert. Gazprom-CEO Alexeij Miller beschreibt die Motivation zur Gründung der Troika wie folgt: „There has been a lot of talking lately that this is a step towards creating a “gas OPEC”. This is not true. The decision to form the big gas troika is the decision taken by the three countries to conduct regular consultations. The accord has been reached that we will meet three-four times a year and, I would like to emphasize it

first and foremost, the agenda of our meetings will focus on practical issues of joint three-way projects with account of the scale of our gas reserves. However, the entire gas business agenda, including the gas market situation, will also be discussed in the tripartite regime. We believe that the big gas troika will be some sort of a driving force for the Gas Exporting Countries Forum.”²³⁹ Tatsächlich ist sehr fraglich, ob Kartellabsprachen bei der heterogenen Interessenlage der Mitglieder und unter bestehenden technischen Bedingungen ohne weiteres möglich sein werden. Es steht jedoch zu vermuten, dass eine engere Abstimmung darauf hinauslaufen könnte, regionale Monopole in pipelinegebundenen Lieferungen zu manifestieren, die Strategie bei den Preiswiederverhandlungen abzustimmen sowie einheitliche Rahmenbedingungen für die Preisgestaltung zu fixieren (beispielsweise die Ölpreisbindung oder die Fortführung von Langfristverträgen). Auch trifft die Argumentation von Miller nicht mehr auf LNG-Märkte zu. In diesem Segment wären mittelfristig Preisabsprachen direkt oder durch indirekte Maßnahmen (wie die abgestimmte Planung von Investitionen in neue Förderprojekte) möglich. Der niedrige Ölpreis in der zweiten Jahreshälfte 2008 könnte eine Reihe von Regierungen unter Druck gesetzt haben, diesen Prozess zu beschleunigen, um die Exporteinnahmen längerfristig auf einem für die Staatshaushalte notwendigen Niveau zu halten.

Eine ähnliche Position nimmt Fachinotti ein, dessen Papier „Will Russia Create a Gas Cartel?“ eine Reihe weiterer Argumente für ein zurückhaltendes Vorgehen Russlands benennt²⁴⁰.

4.4 Der russische energierechtliche Rahmen

Zum besseren Verständnis der Akteure in der russischen Energiepolitik ist es wichtig, einige Aspekte des energierechtlichen Rahmens aufzuzeigen, sowohl in seiner heutigen Form, als auch die Entwicklung der vergangenen Jahre zu beschreiben. Nur so werden einige der Verhaltensweisen und Interessenlagen verständlich. Nachfolgend werden die Bereiche

- Preise und Transporttarife
- Netzzugang
- Zugang zu Gasressourcen
- Institutionen des russischen Energierechts

kurz dargestellt.

4.4.1 Preise und Transporttarife

In Russland unterliegen sowohl die Gaspreise für die Haushaltskunden als auch die für die Nutzung von Erdgaspipelines zu entrichtenden Entgelte der Aufsicht durch eine Regulierungsbehörde. Darüber hinaus werden in isolierten Teilnetzen (insbesondere in Ostsibirien und Fernost) auch die Preise für industrielle und gewerbliche Endkunden reguliert²⁴¹.

Für die Festlegung der Gaspreise und Durchleitungstarife sowie für die Beaufsichtigung der Branche ist die Föderale Energiekommission (FEK) zuständig²⁴². Dies erfolgt auf Basis von Regulierungsvorgaben, die die FEK in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaftsentwicklung und Handel festlegt und die die Regierung genehmigt.

Die FEK legt die Preise und Tarife ex ante fest. Zur Verhinderung von Quersubventionierung und zur Steigerung der Transparenz sind die Unternehmen der Branche verpflichtet, eine separate Kostenrechnung für die einzelnen Unternehmensbereiche (Förderung, Transport, Vermarktung und Speicherung) aufzustellen (sog. Unbundling of accounts). Die Regulierungssystematik lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die FEK legt **Großhandelspreise** fest. Unter Großhandelspreisen werden Preise für direkte Gaslieferungen von Gasproduzenten an industrielle Endverbraucher oder an Vertriebsgesellschaften verstanden. Einer Regulierung unterliegen Gaslieferungen

sowohl von Gazprom als auch von den Gasproduzenten in den isolierten Regionen, während Preise für Gaslieferungen von anderen unabhängigen Gasproduzenten nicht reguliert werden.

- Da die Großhandelspreise von der Regulierungsbehörde so festgesetzt werden, dass sie gerade kostendeckend sind, muss auch der Gewinn des Unternehmens von der FEK definiert werden. Dieser wird als „**Versorgungsgebühr**“ berechnet. Diese Gebühr bezahlen Endverbraucher ihren Gaslieferanten für die Versorgungsdienstleistung.
- Die Netze stellen natürliche Monopole dar und unterliegen als solche der Regulierung der **Durchleitungstarife**. Die FEK legt einen entfernungsabhängigen Tarif für die Nutzung des Ferngasnetzes fest sowie einen ebenfalls entfernungsabhängigen Tarif für die Nutzung von Verteilungsnetzen.
- Die **Einzelhandelspreise** werden ebenfalls vorab festgelegt. Diese Preise werden von den privaten Haushalten an die Vertriebsgesellschaften entrichtet. Sie setzen sich zusammen aus dem regulierten Großhandelspreis, dem Durchleitungstarif für das Gasverteilungsnetz und der Versorgungsgebühr.

In seiner grundlegenden Gestaltung ist das Regulierungssystem recht weitgehend: So wird buchhalterische Transparenz verlangt und die Preisfestsetzung durch eine staatliche Regulierungsbehörde überall dort vorgenommen, wo eine hohe Marktkonzentration bzw. ein Monopol besteht oder natürliche Monopole vorliegen. Dennoch scheint das System nicht für eine nennenswerte Steigerung des Wettbewerbs zu sorgen. Das liegt in der Art der Anwendung begründet: Zum einen orientiert sich die Preisfestsetzung nur begrenzt an ökonomischen oder wettbewerbspolitischen Interessen, vielmehr werden eine Vielzahl sozial- und industriepolitischer Zwecke verfolgt. Daneben scheint das System für die Prüfung der zugrundegelegten Kosten und insbesondere die Angemessenheit der internen Verrechnungspreise noch nicht ausreichend fortentwickelt und angewendet zu werden. Ein zu starkes Anziehen der Preisschraube schließlich würde dafür sorgen, dass der größte Steuerzahler des Landes, Gazprom, in eine wirtschaftliche Schieflage geraten könnte und die Dividenden für die Staatskassen reduzieren müsste. Es kann also festgehalten werden: Die Schaffung von Wettbewerb und die Marktöffnung in Russland gehört bislang nicht zu den zentralen politischen Zielen der russischen Regierung. Das Regulierungssystem zeigt zwar einige gute Ansätze, ist jedoch leicht zu umgehen und hat daher bislang nicht wesentlich zur Schaffung von Wettbewerb beitragen können.

4.4.2 Netzzugang

Das Fernleitungsnetz mit allen wesentlichen Komponenten (Pipelines, Kompressoren, Speicher etc) wurde per Gesetz Gazprom zum alleinigen Eigentum zugewiesen. Um Missbrauch zu vermeiden, ist daher eine unabhängige Aufsicht über dieses Monopol notwendig. Darüber hinaus beschränkt das Gesetz die Handlungsoptionen für Gazprom im Hinblick auf das UGS.

Nach Artikel 14 des Bundesgesetzes über die Gasversorgung in der Russischen Föderation vom 31. März 1999 ist eine Teilung des UGS nicht zulässig. Eine Änderung der Eigentumsverhältnisse kann ausschließlich per Gesetz erfolgen. Ausländische Institutionen dürfen nicht mehr als 20% des Aktienkapitals des UGS-Eigentümers (also Gazprom) halten, der Staatsanteil darf nicht bei weniger als 35% liegen²⁴³.

Darüber hinaus bestehen deutliche Beschränkungen für den Bau neuer Leitungen. Damit wird ein Zugang von neuen Netzbetreibern in Russland drastisch erschwert. Neben den rechtlichen Beschränkungen für ausländische Kapitalbeteiligungen bestehen auch Beschränkungen für den Bau von Parallelgasleitungen: Das Gesetz über die natürlichen Monopole definiert, dass es in den einzelnen Gebieten jeweils nur einen Netzbetreiber geben darf.

Einige Möglichkeiten zum Pipelinebau sind den Investoren gegeben, die mit dem russischen Staat einen Vertrag in Form eines Production Sharing Agreements geschlossen haben. Darauf wird später noch genauer einzugehen sein.

Was den Zugang zum existierenden Netz für Dritte angeht, so wurde dieses Recht erstmals im Jahr 1997 gesetzlich festgelegt, und zwar in der Regierungsverordnung Nr. 858 „Über die Sicherung des Zuganges der unabhängigen Organisationen zum Gastransportsystem von OAO Gazprom“ vom 14.07.1997. Seit dem Inkrafttreten dieser Netzzugangsverordnung ist Gazprom als Eigentümer des Ferngastransportnetzes verpflichtet, unabhängigen Gaslieferanten Zugang zu gewähren und ihnen die Nutzung zu ermöglichen.

Derzeit liegt die Entscheidung über den Netzzugang zum Ferngastransportsystem bei Gazprom. Gazprom entscheidet über Zugangsmöglichkeiten für Dritte auf Basis der verfügbaren Transportkapazität. Als freie Kapazität im Gastransportnetz wird die maximal technisch mögliche Durchleitungskapazität des Transportsystems abzüglich der Gastransportvolumina von Gazprom-Unternehmen sowie abzüglich der Transportvolumina über bereits abgeschlossene Durchleitungsverträge mit unabhängigen Organisationen

definiert. Die bestehende Gesetzgebung über die Regulierung des Netzzuganges schafft für Gazprom ein großes Diskriminierungspotenzial. Die Praxis zeigt, dass die Information über die tatsächliche Auslastung des Ferngastransportsystems für unabhängige Organisationen unveröffentlicht bleibt. Zudem müssen die beantragenden Unternehmen Gazprom auch den Gasliefervertrag vorlegen, was dem Unternehmen Informationen über Preise und Absatzmengen der Wettbewerber zugänglich macht. In Streitfällen hat die Regierung eine Schiedsfunktion. Hierfür wurde eine Regierungskommission für „Fragen der Nutzung der Ferngas- und Ölpipelines“ eingerichtet.

Der Zugang zu den Verteilnetzen ist analog zur Regulierung des Ferngasnetzzugangs geregelt. Die Regierungsverordnung „Über die Sicherung des Zuganges von Organisationen zu lokalen Gasverteilungsnetzen“²⁴⁴ schafft die rechtlichen Voraussetzungen. Nach dieser Verordnung hat jede in Russland tätige Organisation in Abhängigkeit von verfügbaren freien Kapazitäten ein Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu den Netzanlagen.

4.4.3 Zugang zu Gasressourcen

Grundsätzlich sieht das russische Recht²⁴⁵ zwei Möglichkeiten des Zugangs zu Gasressourcen vor: Die Erteilung einer Lizenz durch den Staat an ein Unternehmen oder der Abschluss eines Production Sharing Agreements (PSA) zwischen Staat und Unternehmen, in dem einige der Parameter individuell festgelegt werden können. Da in Russland alle Bodenschätze im Staatseigentum sind, vergibt die Regierung Rechte zur Ausbeutung. Zuständig dafür ist das Ministerium für natürliche Ressourcen.

4.4.3.1 Lizenzen

Im Gassektor werden Lizenzen für geologische Erkundung (Explorationslizenzen) und für die Förderung von Bodenschätzen (Produktionslizenzen) vergeben. Dies geschieht nach Festlegung durch das Ministerium in drei möglichen Verfahren: Ausschreibung, Auktionen oder per Direktvergabe.

Explorationslizenzen werden für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren erteilt. Produktionslizenzen werden entsprechend der in den von den Bewerbern vorgelegten Machbarkeitstudien vorgegebenen Ausbeutungsdauer festgelegt. Sowohl inländische als auch ausländische Unternehmen können sich um Lizenzen bewerben. Die letzte Änderung der Gesetzeslage sieht jedoch Beschränkungen für ausländische Investoren beim Erwerb von Lizenzen zu „strategischen“ (d.h. oberhalb eines bestimmten Volumens liegenden) Feldern

vor. In der Produktionslizenz sind ferner die Gültigkeitsdauer sowie der Projektplan zur Erschließung des Feldes festgelegt. Erfüllt der Lizenznehmer die Bedingungen dieser Lizenz nicht, so kann ihm die Lizenz entzogen werden.

4.4.3.2 Production Sharing Agreements (PSA)

Production Sharing Agreements stellen eine relativ junge Rechtsform für die Entwicklung von Öl- und Gasprojekten dar. Diese Vertragsform wurde vor allem in den Neunzigerjahren benutzt, als die Ölpreise niedrig waren, um Ländern mit geringen finanziellen Ressourcen die Entwicklung ihrer Bodenschätze zu ermöglichen. In der Praxis hat sich herausgestellt, dass der Abschluss von PSA-Projekten von der Entwicklung der Welterdölpreise abhängt. PSA-Projekte gewinnen bei niedrigen Ölpreisen an Attraktivität²⁴⁶.

In Production Sharing Agreements bringt der (meist ausländische) Investor das notwendige Investitionskapital ein und erhält als Kompensation für die getätigten Investitionen einen Teil der geförderten Rohstoffe zur freien Nutzung. Der übrige Teil der geförderten Rohstoffe fällt an den Staat. Häufig sind PSAs verbunden mit einer Steuerbefreiung und mit Vorgaben, wonach der Staat erst dann einen Anteil an der Produktion erhält, wenn die Investitionen des Investors amortisiert sind. Rechtsgrundlage für den Abschluss von PSAs ist das „Gesetz über die Abkommen über Produktionsverteilung“²⁴⁷. Die Investoren zahlen ausschließlich Gewinnsteuern und Abgaben für die Nutzung der Bodenschätze (sogenannte Royalties, Rentals und Boni). Seit 1999 muss in PSA-Projekten die Beschäftigungsquote russischer Arbeitnehmer mindestens 70% betragen, mindestens 80% der Beschaffungsaufträge an russische Unternehmen vergeben werden.

Da PSAs als besonders vorteilhaft für die ausländischen Investoren gelten, gestattet das Gesetz in Russland den Abschluss solcher Verträge nur für Felder, bei denen der russische Staat ein besonderes Interesse an der Entwicklung hat oder Felder, die durch die Vergabe von Lizenzen nicht kommerziell zu entwickeln wären. Artikel 2 (4) des PSA-Gesetzes nennt folgende Kategorien:

- Gasfelder mit unrentabler Förderung, deren weiterführende Ausbeutung einen Beitrag zur Absicherung der Gesamterdgasförderung Russlands beitragen kann, während ein Förderstopp negative soziale Auswirkungen zur Folge hätte;
- Gasfelder, die für die stabile soziale Entwicklung und für die Energieversorgungssicherheit des Landes notwendig sind, welche aber aufgrund

mangelnder Finanzmittel für den Bau der Produktionsanlagen und Transportleitungen, insbesondere auf dem kontinentalen Schelf und in den weit entfernten, nicht stark entwickelten Regionen, nicht ausgebeutet werden;

- Lagerstätten, deren Ausbeutung aufgrund schwieriger geologischer Bedingungen ausschließlich durch die Inbetriebnahme kostenintensiver High-Tech-Technologien stattfinden kann;
- Gasfelder, bei denen die Notwendigkeit von umfangreichen Zusatzinvestitionen in die Umweltsicherheit besteht.

Schließlich verfügen Production Sharing Agreements über einen weiteren großen Vorteil: Sie erlauben ausländischen Investoren einen mit der Regierung vertraglich vereinbarten Zugang zur Transportinfrastruktur (der ansonsten wegen der vielen Diskriminierungsmöglichkeiten nicht oder nur sehr unsicher wäre) und geben ihm das Recht, eigene Gastransportleitungen und Speicher zu bauen. Schon deshalb musste die russische Regierung daran interessiert sein, die Mehrheit in diesen Projekten zu übernehmen und damit den gesamten Export kontrollieren zu können. In der Praxis sind bislang erst zwei Production Sharing Agreements abgeschlossen worden: Für die kombinierten Öl- und Gasprojekte Sachalin-I und Sachalin-II im Fernen Osten des Landes.

4.4.4 Institutionen des russischen Energierechts

Nachfolgend werden diejenigen öffentlichen Institutionen der russischen Föderation kurz dargestellt, die in der Ausgestaltung des bestehenden Energierechts eine direkte Rolle spielen. Eine ausführlichere Beschreibung relevanter Akteure im russischen energie- und außenpolitischen Raum erfolgt in Abschnitt 4.5:

Die **Regierung der Russischen Föderation** spielt die zentrale Rolle in der russischen Energiepolitik. Sie entscheidet als Kollegialgremium über die Preispolitik, die Investitionsprogramme von Gazprom und über Angelegenheiten der internationalen Energiepolitik²⁴⁸. Die Regierung ist mit dem Vize-Premierminister und zwei weiteren Ministern im elfköpfigen Aufsichtsrat von Gazprom vertreten. Sie legt die wesentlichen Eckpunkte der Regulierung fest und beruft die Mitglieder der Kommissionen, die die Regulierung operativ durchführen.

Das **Ministerium für natürliche Ressourcen**²⁴⁹ verwaltet im Auftrag des russischen Staates alle Bodenschätze. Eine der wesentlichen Aufgaben besteht darin, für eine rationelle

Ausbeutung der Naturressourcen zu sorgen. Das Ministerium ist verantwortlich für die Lizenzvergabe im Erdgasbereich und für deren Überwachung.

Das **Ministerium für Energie** ist für die Entwicklung des russischen Erdgassektors zuständig. Es vertritt die Interessen der russischen Gaswirtschaft in der internationalen Politik und schließt strategische Abkommen im Bereich der Energiepolitik mit anderen Ländern ab. Es koordiniert die russische Gasstrategie und stimmt diese mit relevanten Beteiligten ab. Im Ministerium für Energie wird die Umsetzung der PSAs gesteuert.

Das **Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel** kümmert sich um die Entwicklung marktwirtschaftlicher Mechanismen. Aufgrund der besonderen Rolle des Energiesektors in der russischen Volkswirtschaft befasst sich das Ministerium verstärkt mit der Restrukturierung des russischen Energiebinnenmarktes und mit Gazproms Monopolstellung. Es ist für die meisten Fragen der Regulierung zuständig.

Die **Föderale Energiekommission** (FEK) ist die zentrale Regulierungsinstitution für natürliche Monopole in Russland. Die FEK reguliert die Tarife für Energieproduktion und Dienstleistungen²⁵⁰. Sie untersteht dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel.

4.5 Russische energiepolitische Akteure und ihre Interessenlagen

Während bei der Darstellung energiepolitischer Diskussionen in Europa ganz wesentlich die unterschiedlichen Interessenlagen politischer Akteure innerhalb eines „Multi-Level-Governance“-Systems horizontaler und vertikaler Verschränkungen zu betrachten sind, wird die nachfolgende Analyse zeigen, dass dies für Russland nicht der Fall ist. Während auf europäischer Seite ein System vorliegt, in der keine Ebene agieren kann ohne die Mitwirkung anderer Ebenen sicherzustellen, hat sich in Russland ein viel stärker hierarchisches System etabliert, bei dem die energiepolitischen Zielsetzungen weitgehend aus dem Kreml – und seit der Amtsübernahme Putins als Ministerpräsident – auch aus dem weißen Haus gesteuert werden, insofern also über die verschiedenen politischen Institutionen ebenso einheitlich sind wie über die unterschiedlichen Ebenen, während der Einfluss unternehmerischer oder verbandlicher Akteure weitgehend ausgeschlossen ist. Es wird zu zeigen sein, dass Auseinandersetzungen und Machtverschiebungen vielmehr zwischen verschiedenen informellen Elitengruppen stattfinden und eine Balance zwischen den Interessen dieser Gruppen daher bereits bei der Besetzung von Machtpositionen zum Ausdruck kommt, politische Institutionen sich also mit energiepolitischen Fragen erst dann beschäftigen, wenn eine Einigung unter den beteiligten Mitgliedern unterschiedlicher Interessengruppen bereits stattgefunden hat. Insofern kann die Analyse der Interessenlagen russischer energiepolitischer Akteure nur begrenzt institutionell erfolgen und keinesfalls auf Basis eines Multi-Level-Ansatzes. Zum Verständnis aktueller Entwicklungen in der Energiepolitik des Landes ist vielmehr eine Betrachtung von Wirtschafts- und Bürokratieeliten angebracht, die neben den politischen Eliten wichtige Gegengewichte bilden und Einfluss auf den Prozess der politischen Entscheidungsfindung nehmen.

4.5.1 Relevante Akteure und ihre Interessenlagen

Lapina und Tschirikowa haben bereits in den Neunzigerjahren begonnen, empirische Studien zur Formation regionaler Eliten in Russland zu erstellen. Sie haben daraus ein Konzept zur Klassifizierung regionaler Eliten abgeleitet²⁵¹, in dem sie eine politisch-administrative und eine Geschäftselite unterscheiden. Die politisch-administrative Gruppe wird weiter differenziert in politische Eliten und bürokratische Eliten. Dieses ursprünglich für die Analyse regionaler Politikarenen entwickelte Konzept soll nachfolgend auch auf die föderale und die außenpolitische Ebene angewendet werden.

4.5.1.1 Wirtschaftseliten

Wirtschaftseliten werden sich grundsätzlich dann in politischen Fragen betätigen, wenn sie sich einen konkreten ökonomischen Vorteil davon erhoffen. Das Konzept des rent-sharing²⁵² beleuchtet insbesondere den Aspekt, dass Wirtschaftakteure erhoffen, durch bestimmte Aktivitäten Einnahmen zu erzielen, die auf dem freien Markt allein nicht zu erreichen wären. Es kann sich dabei um den Erhalt von Subventionen oder Staatsaufträgen handeln oder aber um Zugang zu staatlichen Privilegien wie Steuervorteilen. Schließlich kann politische Einflussnahme von Wirtschaftseliten auch eine generelle Veränderung von Rahmenbedingungen zum Ziel haben (etwa Änderungen der Steuergesetzgebung, von Außenhandelsbestimmungen o.ä.), die allen Wirtschaftssubjekten gleichermaßen zugute kommen²⁵³.

Lapina/Tschirikowa unterscheiden zwei Typen von Mitgliedern der Wirtschaftseliten: Die Direktoren großer staatlicher oder staatsnaher Betriebe sowie die Eigentümer der großen privaten Konzerne (sog. Oligarchen), die nach dem Ende der Sowjetunion entstanden. Schulze vertritt dieselbe Auffassung: „Bereits vor den Wahlen zur zweiten Staatsduma 1995 wurden die Konturen des Jelzinschen Herrschaftssystems erkennbar, das sich auf zwei gesellschaftlich nicht kontrollierte Machtgruppen stützte, auf die Oligarchie und auf regionale Machtstrukturen.“²⁵⁴

In der ersten Gruppe sichern die Mitglieder ihre Position durch weitgehend alte Verbindungen zu den politischen Entscheidungsträgern und zu den Bürokratieeliten beispielsweise in den Sicherheitsdiensten. Diese Direktoren konnten entweder die von ihnen zu Sowjetzeiten geführten Betriebe günstig erwerben oder aber weiterhin als Teil von Staatsunternehmen leiten. Die politischen Netzwerke ermöglichten ihnen häufig im ersten Fall besondere wirtschaftliche Vergünstigungen, z.B. bei Zöllen oder Lizenzbedingungen, im zweiten Fall gab es die Möglichkeit, durch die Gründung von Zwischenhandelsgesellschaften oder durch die Einschaltung privater Gesellschaften in Bartergeschäfte ebenfalls zu Reichtum zu kommen. Lane hat belegt, dass ein signifikanter Anteil von rund 54% der Führungselite im Erdgas und -ölgeschäft noch Ende der Neunzigerjahre bereits während der Sowjetunion industrielle Führungsfunktionen innehatte²⁵⁵.

Die zweite Gruppe besteht aus neuen Akteuren, die zur Sowjetzeit noch kaum Einfluss hatten, den Umbruch im Alter von 25 bis 35 Jahren erlebten und die ohne den Einsatz großen

Eigenkapitals in Zeiten der Privatisierung schnell große Konzerne aufbauen konnten. Zur Entwicklung dieser Oligarchengruppe und ihrem Einfluss liegen eine Vielzahl von Publikationen vor²⁵⁶. Ihr Einfluss auf die Gesellschaft war sehr groß, sie stellten die finanzielle Stütze des politischen Systems. Die dadurch entstehende Abhängigkeit des Präsidenten nutzten viele ihrer Vertreter aus, um „mittels illegaler Methoden“²⁵⁷ große Teile des Staatseigentums unter ihre Kontrolle zu bekommen. Wegen der Finanzknappheit des Staates wurden bereits einige Jahre nach dem Ende der Sowjetunion Anteile an früheren Staatsunternehmen ausverkauft – häufig in Auktionen, die vorher ausgehandelt waren. Nach der Wiederwahl Jelzins zum Präsidenten zerbrach die Koalition der Oligarchen, die Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen Gruppen lähmte die Staatstätigkeit weiter. Erst der Finanzcrash im Jahr 1998 sorgte für eine Bereinigung der Szene. Doch bis zum Ende der Jelzin-Präsidentschaft und auch zu Beginn der Amtszeit von Präsident Putin sollten die Oligarchen (gemeinsam mit den regionalen Wirtschaftseliten der „roten Direktoren“) die bestimmende politische Kraft bleiben. Beispielhaft für einen Vertreter der Oligarchen-Gruppe kann Michael Chodorkowsky genannt werden, der Ende der Achtzigerjahre vom Komsomol-Funktionär als Leiter eines technisch-wissenschaftlichen Zentrums zum Gründer der Menatep-Bank und später zum Eigentümer des Ölkonzerns Jukos wurde.

Dass die Wirtschaftseliten sich aller legalen und teilweise auch illegaler Mittel bedienten, um ihre Interessen durchzusetzen, ist eine in der Literatur häufig vertretene, wenngleich kaum konkret belegbare These. Kusznir²⁵⁸ hat in einer empirischen Untersuchung für die politischen Institutionen in den westsibirischen Gasfördergebieten ermittelt, dass beispielsweise in der Region Chantij-Mansijsk 60 Prozent der Parlamentsmitglieder gleichzeitig führende Akteure der regionalen Wirtschaftselite waren. Allein dies deutet auf eine enge Interessensverschränkung hin. Darüber hinaus hat sie auch Belege gefunden für folgende weitere Mittel der Einflussnahme von Wirtschaftseliten auf politische Belange:

- Informations- und Meinungsaustausch, Abstimmung von Maßnahmen, häufig in formellen Kooperationsabkommen niedergelegt
- Unterstützungsleistungen (legal und illegal) für Politiker, in der Regel für den Gouverneur, in Form von Geldzahlungen, Wahlkampfhilfen durch die von den Unternehmen kontrollierten Medien etc.

Eine Studie des Institute of Complex Social Studies of the Russian Academy of Science, durchgeführt in Kooperation mit dem Moskauer Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung, hat die Sichtweise breiter Gesellschaftsschichten auf die russische Wirtschaftselite und ihre Meinungen über die Oligarchen repräsentativ untersucht²⁵⁹. Auf die Frage, über welche Charakteristika jemand verfügen müsse, der Teil der Wirtschaftselite des Landes werden wolle, antworten die Russen an Stelle eins mit über 90 Prozent für sehr wichtig oder ziemlich wichtig: Hilfreiche Verbindungen zu haben. Auf die Frage, aus welchen Gruppen die aktuelle Wirtschaftselite bestehen, antworten die Befragten (Mehrfachnennungen möglich) in der Reihenfolge:

1. Frühere Funktionäre der kommunistischen Partei
2. Menschen, die ihr Anfangskapital auf unehrenhafte Weise erworben haben
3. Kriminelle
4. Frühere Führungskräfte von Staatsbetrieben
5. Frühere Mitarbeiter der Jelzin-Administration

Ganz offensichtlich hat die russische Bevölkerung also kein Vertrauen in die Integrität ihrer Wirtschaftseliten. Dieses Misstrauen wird Putin während seiner Amtszeit ausnutzen, um eine schrittweise Reorganisation der Machtverteilung voranzutreiben. Wie Chepurenko²⁶⁰ zu recht ausführt, bedeutet dieses Misstrauen nicht zwingend eine Ablehnung von demokratischen Werten oder dem Glauben an Marktmechanismen, sondern vielmehr eine kritische Bewertung der Akteure innerhalb des Systems, ihrer unternehmerischen Fähigkeiten und ihres nicht demokratisch legitimierten Einflusses auf politische Entscheidungen. Diese geringe Legitimation „...is a factor hindering the formation of stable property rights and making the economic elite highly dependent on the informal decisions of certain political institutions“²⁶¹.

Das oligarchische System war auf Dauer nicht überlebensfähig. Durch die Wirtschaftskrise angeschlagen, erschien in einem System der Korruption, der weitgehenden Abwesenheit von Staatsmacht (beispielsweise bei der Durchsetzung von Steuerzahlungen), der illegitimen Herrschaft oligarchischer Gruppen bei gleichzeitiger Verarmung des Mittelstandes, ein Programm der Stabilisierung notwendig. Dies gelang schrittweise ab der Präsidentschaft Putins, mit Unterstützung einer großen Mehrheit der Bevölkerung, jedoch gegen die Interessen der Wirtschaftseliten und der regionalen Netzwerke. Der Rückübergang von Entscheidungsmacht in wirtschaftlichen Fragen an die politischen Institutionen wird im kommenden Abschnitt näher zu beleuchten sein. An dieser Stelle ist jedoch festzuhalten, dass

die Angehörigen der Wirtschaftseliten von der zentralen Macht- und Einflussgruppe zu einer geduldeten Gruppe zurückgedrängt wurden, die so lange agieren dürfen, wie sie die Ziele der Staatsführung unterstützen (auch finanziell) und sich in politische Fragen nicht selbst einmischen. Eine ganze Reihe von Oligarchen hat sich mittlerweile mit diesem System arrangiert und steuert große Mischkonzerne aus dem Exil oder nach wie vor aus Russland. Am Fall Chodorkowsky hat die Putinsche Administration klargemacht, dass Enteignung und Gefängnis auf solche Oligarchen warten, die versuchen, die politische Macht selbst zu erlangen, die in Opposition zum Kreml stehen (im Falle Chodorkowsky äußert sich dies in den Verkaufsverhandlungen mit amerikanischen Ölkonzernen, die der Strategie der nationalen Kontrolle über die Bodenschätze zuwiderlief und für den Kreml inakzeptabel war) oder die nicht bereit sind, einen Anteil ihrer Gewinne dem Staat mittelbar oder unmittelbar zur Verfügung zu stellen.

Insofern lässt sich also festhalten, dass nach der Hochphase des Einflusses von Wirtschaftseliten in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre seit dem Amtsantritt von Präsident Putin ein schrittweiser Rückgang dieser Macht zu verzeichnen ist. Heute können Wirtschaftseliten wohl Einfluss nehmen auf politische Entscheidungen, sie sind jedoch in weit größerem Maße zum Objekt solcher Direktiven geworden. Ihr wesentliches Interesse scheint deshalb heute, möglichst ungestört von staatlicher Intervention ihren Geschäften nachgehen zu können.

Abschließend für diesen Abschnitt seien die Wirtschaftsverbände erwähnt, in denen die Wirtschaftselite und ihre Unternehmen sich zusammengeschlossen haben, um ihre Interessen zu vertreten. Die Tatsache, dass politische Beziehungen jedoch als eines der wesentlichen Differenzierungsmerkmale im Hinblick auf ökonomischen Erfolg zu gelten haben, lässt vermuten, dass die politische Interessenvertretung kaum oder gar nicht kollektiv wahrgenommen werden wird.

Der **Russische Unternehmervverband RSPP** ist vor allem auf dem Gebiet der Anbahnung von Geschäftsbeziehungen mit dem Ausland tätig sowie bei der Vertretung von Interessen auf regulatorischer Seite. Die Organisation erarbeitete auch Restrukturierungskonzepte für den Gasmarkt. Das im Jahr 2002 von RSPP veröffentlichte Konzept für eine Restrukturierung des Binnenmarktes sieht eine vollständige Freigabe der staatlich regulierten Preise unter Beibehaltung der derzeitigen Monopolstruktur von Gazprom vor.

Die **Russische Gasgesellschaft (RGO)** vertritt alle wesentlichen Gasunternehmen, so etwa Gazprom sowie verschiedene unabhängige Produzenten, interessanterweise aber auch eine Reihe von föderalen staatlichen Institutionen. Die Russische Gasgesellschaft gilt als eine Schnittstelle zwischen den Interessenvertretern der Gaswirtschaft und den Regierungsorganisationen. Ihr Vorsitzender ist der Duma-Abgeordnete Valerij Jasew. Die Organisation beschäftigt sich mit Fragen der Regulierung und Preisbildung sowie des russischen Endverbrauchermarktes.

Der **Verband der unabhängigen Gasproduzenten (Sojuszgas)** vertritt die Interessen der neun Gasproduzenten in der Region Yamal-Nenetsk. Dazu gehören die jeweiligen regionalen Tochtergesellschaften von Unternehmen wie Gazprom, Itera oder Novatek. Auch dieser Verband kümmert sich vorrangig um Fragen der Regulierung und der Marktstruktur, wird jedoch – wie die übrigen Verbände – in zentralen strategischen Fragen der Energiewirtschaft kaum über Einfluss verfügen.

4.5.1.2 Politische Eliten I: Präsident und Regierung

Einer Darstellung der Interessenlagen von Präsident / Präsidialverwaltung und Regierung der Russischen Föderation muss eine kurze Zusammenfassung der verfassungsmäßigen und realen Kompetenzen vorangehen.

Die Verfassung von 1993 basiert auf der französischen Verfassung, es bestehen jedoch eine Reihe wichtiger Unterschiede. Der russische Präsident verfügt über eine umfangreiche Machtfülle. Er ist Staatsoberhaupt und „Garant der Verfassung“. Der Präsident wird auf eine Amtszeit von vier Jahren von der Bevölkerung gewählt und kann maximal zwei aufeinander folgende Amtsperioden seine Funktion ausüben. Das bedeutet aber auch, dass er nach einer Unterbrechung theoretisch erneut kandidieren könnte. Der Präsident nominiert den Premierminister und kann Kabinettsitzungen leiten. Er hat umfangreiche Nominierungsrechte und schlägt u.a. den Generalstaatsanwalt, den Chef der Zentralbank und die obersten Richter vor. Der Präsident hat weitreichenden Einfluss in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, ist Vorsitzender des Sicherheitsrates, ist verantwortlich für die Koordination von Außen- und Sicherheitspolitik und macht den zuständigen Ministern Vorgaben. Schließlich ernennt er den Oberkommandierenden der Streitkräfte. Außerdem kann der russische Präsident Dekrete erlassen (sog. Ukazy), die ohne Bestätigung durch das Parlament die Wirkung von Gesetzen

haben. Allerdings dürfen diese Ukazy der Verfassung nicht widersprechen und können durch das Parlament per Gesetz aufgehoben oder korrigiert werden²⁶².

Die Regierung untersteht dem Präsidenten und wird von ihm berufen. Sie ist sowohl ihm als auch dem Parlament verantwortlich, wobei eine genaue Abgrenzung der Verantwortlichkeiten unklar ist. Die Verfassung gibt dem Präsidenten die direkte Kontrolle über die vier Bereiche Sicherheit, Verteidigung, Inneres und Außenpolitik, die jeweiligen Minister berichten direkt an ihn und sind dem Einfluss des Premierministers teilweise entzogen. Die Regierung besteht grundsätzlich aus dem Premierminister als Vorsitzendem, mehreren Vizepremiers, die jeweils die Portfolien mehrerer Ministerien verantworten (derzeit sind unter den Vizepremiers zwei „erste Vizepremiers“ ernannt) sowie den jeweiligen Fachministern. Die genaue Abgrenzung der Aufgaben zwischen Regierung und Premierminister auf der einen Seite, dem Präsidenten und seiner Administration auf der anderen Seite und schließlich dem Parlament lässt einigen Spielraum für Interpretation und Verhandlungen. Sakwa bringt diese Unsicherheit auf den Punkt:

„Article 110.1 (der Verfassung, d.V.) states that executive power in Russia belongs to the Government, but the head of the Government is constrained by presidential power. A tripartite system operates in which the government acts as a relatively autonomous centre of political authority in its own sphere, the president sets the overall direction of policy, while the Duma acts in a supervisory capacity and the ultimate source of public accountability by keeping the trust of the government, with the power to adopt a vote of no-confidence“²⁶³.

Eine überzeugende theoretische Fundierung der Tendenz zur „Präsidentialisierung“ politischer Systeme im Allgemeinen und des russischen Systems im Besonderen liefert Zaznaev²⁶⁴.

Nach einem Jahrzehnt großen Einflusses durch die Wirtschaftseliten und schwacher politischer Institutionen lässt sich die Präsidentschaft von Wladimir Putin und die Interessenlage seiner Regierungen zusammenfassen mit „Stabilisierung durch Staatsautorität und Marktwirtschaft“. Im Wesentlichen ging es Putin nach seinem Amtsantritt darum, eine stabile und funktionierende Marktwirtschaft zu schaffen, die Auswüchse des häufig mit illegalen Mitteln agierenden „Raubtierkapitalismus“ zu beschneiden und gleichzeitig eine starke staatliche Autorität zu schaffen. Schulze beschreibt das Putinsche Modernisierungsprojekt so:

„... (es) zielt langfristig und im Kern darauf, Russland zu einem wettbewerbsfähigen, innovativen, geachteten, berechenbaren und somit koalitionsfähigen Partner der internationalen Staatengemeinschaft zu machen.“²⁶⁵

Voraussetzung dafür, dieses Ziel zu erreichen, war viererlei:

- Die Abwicklung oder Modernisierung alter Sowjetindustrien
- Die Modernisierung sozialer Systeme (Gesundheit; Rente; Wohnungsbau)
- Die Schaffung einer neuen technologischen Basis zur langfristigen Verstetigung wirtschaftlichen Wachstums.
- Eine Rückkehr zur alten Stärke in außenpolitischen Fragen, um von ausländischen Verhandlungspartnern wieder als Gesprächspartner „auf Augenhöhe“ respektiert zu werden.

Um also mit diesem Modernisierungsprojekt erfolgreich zu sein, musste Putin zunächst dauerhaftes Wirtschaftswachstum schaffen, das die Finanzierung solcher Vorhaben ermöglichte. Und er musste stabile und zuverlässige Rahmenbedingungen für Investitionen generieren (Marktwirtschaft), ebenso wie innenpolitische Stabilität. Bereits in seiner Dissertation hat Putin beschrieben, wie die Bodenschätze Russlands zur Stärkung der politischen Situation genutzt werden konnten²⁶⁶. Nun wollte er die dort beschriebene Strategie umsetzen, um sicherzustellen, dass der Reichtum aus der Förderung der Bodenschätze vor allem in das russische Wirtschaftswachstum fließen konnte und er mit den Mitteln aus Öl- und Gasexport in der Lage war, eine moderne, technologisch wettbewerbsfähige Industrie aufzubauen und die maroden Sozialsysteme zu modernisieren.

Putin musste im Wesentlichen zwei Dinge tun: Zum einen die Verfügungsrechte über die Bodenschätze von den Oligarchen zurück unter Staatsaufsicht bekommen. Das Vehikel dafür sollte Gazprom werden (und später im Ölgeschäft Rosneft als zweite staatliche Dachgesellschaft). Dafür waren eine Reihe von Gesetzesänderungen notwendig, beispielsweise am Gesetz über die Bodenschätze. Umstritten ist in der politischen Diskussion bis heute, ob die „zwangsweise“ Rückübereignung von Jukos oder die „freiwillige“ Übergabe der Mehrheitsbeteiligung am Sachalin-Projekt mit legalen Mitteln erfolgte, bzw. inwieweit Rechtsbeugung eine Rolle spielte. Zum zweiten musste Putin die volle Kontrolle über die Exportkanäle bekommen. Dazu gehörte, ein Exportmonopol für Gazprom zu erlassen und gleichzeitig möglichst alle Zwischenstufen der Wertschöpfungskette zwischen der russischen

Grenze und den Endkunden in Westeuropa auszuschalten (wie beispielsweise die nicht wertschöpfenden Zwischenhändler in der Ukraine, unter anderen RosUkrEnergo) oder unter direkte Kontrolle zu bekommen (etwa durch Übernahme einer Mehrheit an der weißrussischen Pipelinegesellschaft oder den Bau einer neuen Ostseepipeline zur Umgehung von Transitländern). Als Putin mit der Umsetzung seiner Strategie begann, lag der Ölpreis bei 15 bis 25 US-Dollar pro Barrel. Er konnte noch nicht wissen, dass dieser Wert bis zum Ende seiner Präsidentschaft auf über 100 Dollar ansteigen würde, so dass er im Jahr 2000 davon ausgehen musste, dass ein noch viel radikaleres Vorgehen notwendig sein würde, um die notwendigen Mittelzuflüsse in die Staatskasse bei niedrigem Ölpreisniveau zu erzielen.

Was die Ausschaltung von Zwischenstufen in der Wertschöpfungskette und die **Übernahme der Kontrolle über die Pipelineverbindungen** angeht, so lassen sich mehrere Phasen unterscheiden. In einem ersten Schritt musste Putin sicherstellen, dass er die Mehrheit und die Kontrolle über Gazprom erhielt²⁶⁷. Danach konnte er ein Gesetz durch die Duma bringen, das dem Unternehmen ein Monopol beim Export von Gas zuschrieb. Zusammen mit dem bereits benannten Monopol im Bereich des Ferngastransports konnte er nunmehr die Bedingungen weitgehend diktieren, zu denen inländische Produzenten (unabhängige Unternehmen der Oligarchen oder ausländische Investoren) das geförderte Erdgas an Gazprom verkaufen mussten und so einen größeren Anteil der Erträge bei Gazprom abschöpfen.

Parallel dazu war es notwendig, den korrupten ehemaligen Staatsbetrieb Gazprom zu modernisieren. Schon kurz nach Übernahme des Präsidentenamtes, im Jahr 2001, nominierte Putin Alexej Miller als neuen stellvertretenden Energieminister und im Jahr 2005 dann auch zum CEO von Gazprom. Miller gehört zu den Personen, die Putin bereits aus seiner Zeit in St. Petersburg kennt.

In einer weiteren Phase konnte die russische Regierung dazu übergehen, die Kontrolle über die Infrastruktur außerhalb des Landes, also im Wesentlichen zwischen den russischen Grenzübergabepunkten und den Endkunden in Westeuropa, zu übernehmen. Dies geschah über den Zwischenschritt der Preiswiederverhandlungen. Wie bereits ausgeführt, werden Gaslieferverträge mit den osteuropäischen und GUS-Staaten in der Regel kurzfristig abgeschlossen. Nach den Ölpreissteigerungen Anfang der Jahre 2000 und folgende, versuchte Russland massive Preiserhöhungen durchzusetzen. Dies hatte durchaus nachvollziehbare kommerzielle Gründe: Die Volkswirtschaften dieser neuen Staaten sollten nicht mehr die massiv subventionierten (und verlustbringenden) Preise erhalten, die Gazprom der russischen

Bevölkerung anzubieten hatte. Russland verlangte also eine Verdreifachung, später eine Verfünfachung des Preises und bot gleichzeitig an, die Forderungen zu reduzieren, wenn eine Einigung über die Höhe der Durchleitungsgebühren für die Pipelines oder gar die Übernahme von Anteilen an der Infrastruktur möglich sei. Da eine Einigung mit der Ukraine nicht vor Auslaufen des bestehenden Vertrags erzielt werden konnte, stoppte Gazprom am 1. Januar 2006 die Lieferungen (beziehungsweise reduzierte den Gasfluss um die Volumen, die für den Verkauf an die Ukraine und nicht für die Weiterleitung nach Europa gedacht waren). Während einige²⁶⁸ dies als politische Maßnahme begriffen, um den pro-westlichen Präsidenten Juschtschenko an die starke Abhängigkeit seines Landes von Moskau zu erinnern, kann wohl vermutet werden, dass dies zwar ein von Russland als angenehm empfundener Nebeneffekt war, dass jedoch die Stärkung der Verhandlungsposition im Hinblick auf eine Übernahme der Pipelineinfrastruktur nach Europa aus den oben genannten Gründen im Mittelpunkt stand. Dafür spricht auch, dass Gazprom etwa zur gleichen Zeit die Verhandlungen um die Schaffung eines Konsortiums zum Bau der „NordStream“-Pipeline massiv vorantrieb und abschließen konnte.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Putin sein erstes Ziel, die Kontrolle über die Pipelineverbindungen bei der Amtsübergabe an seinen Nachfolger Medvedev, weitgehend erreicht hatte. Nach wie vor riskant für Russland ist der Plan europäischer Unternehmen und Regierungen, mit der Nabucco-Pipeline eine südliche Verbindung zwischen Europa und Zentralasien unter Umgehung russischer Interessen zu bauen.

Der einzige Korridor zum Bau einer solchen Leitung, der politisch stabil war, Georgien, wurde jedoch durch die auf Befehl von Präsident Medvedev unternommene militärische Intervention als künftige Option weitgehend ausgeschlossen. Eine Reihe von Publikationen²⁶⁹ vermuten demnach gar, dass die Auseinandersetzung von Russland hauptsächlich geführt worden sei, um die Risiken von Pipelineverbindungen durch die Region unter Beweis zu stellen. Georgiens Präsident Saakaschwili wird zitiert mit „einer der Hauptgründe für den russischen Angriff [ist] die Tatsache gewesen, dass Georgien bereits über eine Ölleitung – die in ihrer gesamten Länge einen Meter unter der Erde verlegte Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline (BTC) – verfügt. Diese war entworfen worden, um Russland zu umgehen.“²⁷⁰ Auch wenn die These schwer zu halten ist, wonach die Energietransitfrage Hauptgrund für die militärische Auseinandersetzung gewesen sei, so ist doch unbestritten, dass durch die Krise die Risikoeinschätzung durch die beteiligten Staaten und Unternehmen gewachsen ist. Chow vom

Center for Strategic and International Studies Washington D.C. bringt dies auf den Punkt: „Russland [hat] ernste Zweifel in den Köpfen der westlichen Kreditgeber und Investoren gestreut (...), ob so eine Pipeline durch Georgien vor Angriffen geschützt oder vor der Kontrolle des Kremls sicher sei.“²⁷¹ Dass diese Zweifel insbesondere die Pläne Aserbaidschans für eine Annäherung an den Westen und direkte Energielieferungen über die Türkei nach Europa zurückgeworfen haben, darauf weisen Closson/Halbach von der SWP hin: „Für Aserbaidshan hatte die Georgien-Krise auch energiepolitische Auswirkungen, warf sie doch die Frage auf, inwieweit nun neue Risikoberechnungen für Pipelines über die kaukasische Landbrücke angestellt werden müssen. Durch die russische Besetzung der Hafenstadt Poti und des in aserbaidshanischem Besitz befindlichen Ölterminals Qulevi an der georgischen Schwarzmeerküste war der Export kaspischen Öls über das schwarze Meer vorübergehend blockiert. Noch stärker fiel die Beschädigung georgischer Transitwege für Armenien ins Gewicht. (...) Von Unternehmern aus Armenien und der Türkei war zu hören, dass es wegen des Krieges kaum noch funktionierende Handelswege über den Kaukasus gebe. Deshalb müsse die 1993 geschlossene Grenze zwischen den beiden Ländern wieder geöffnet werden. Im Umfeld der Georgien-Krise vollzogen sich damit bemerkenswerte Annäherungsversuche zwischen Armenien und der Türkei.“²⁷²

Was die **Rückübereignung der Bodenschätze an den Staat** und an staatliche Gesellschaften angeht, so gibt es eine Reihe von konkreten Fällen, in denen Putin unterschiedliche Methoden anwendete, um die Eigentümer zu einer Rückgabe zu zwingen, manchmal gegen Zahlung einer Entschädigung unter oder auf Marktpreislevel. Im Fall des Kovykta-Feldes nutzte die Regierung die nun verstärkte Kontrolle über die Pipelineinfrastruktur. Da Gazprom dem Lizenznehmer TNK-BP keinen Zugang zu den Pipelines gewährte, konnte das Unternehmen den Auflagen in der Lizenz nicht gerecht werden, ein bestimmtes Gasvolumen bis zu einem gewissen Zeitpunkt zu produzieren. Diese Verletzung der Lizenz machte TNK-BP angreifbar und das Unternehmen musste über die Rückgabe der Lizenz mit dem Staat verhandeln²⁷³.

Doch nicht nur die weitgehend neu geschaffene gesetzliche Monopolsituation half nun auch bei der Übernahme der Produktionsanlagen und Lizenzen. Auch andere Rechtsgebiete kamen zur Anwendung, um das Ziel zu verfolgen, die Kontrolle wieder zu erlangen bzw. den politischen Einfluss der Oligarchen zu dezimieren. Im Fall Jukos spielte vor allem das Steuerrecht eine Rolle. Vorwürfe der Steuerhinterziehung führten zunächst zu Strafbefehlen und –zahlungen und dann zu Haft für Jukos-Eigentümer Chodorkowsky, schließlich zur

Insolvenz des Konzerns und zur Versteigerung seiner Teilunternehmen. Wie Helm beschreibt, gingen die meisten der versteigerten Anlagen direkt in Auktionen oder indirekt an Gazprom:

„...TNK-BP withdrawing from the bidding within ten minutes (thereby creating through Western involvement the fiction of an open auction). Subsequently the gas assets went to Gazprom via a third party while other assets found their way to Rosneft via US hedge funds and others.“²⁷⁴

Im Fall Sachalin spielte Umweltrecht die zentrale Rolle. Während die Behörden den Unternehmen Shell, Mitsui und Mitsubishi vor allem Verletzungen der Umweltvorgaben vorwarfen, standen am Ende des Prozesses ein Verkauf der Mehrheitsbeteiligung am Projekt an Gazprom und deutlich zugunsten Russlands veränderte Bedingungen im Production Sharing Agreement. Helm verweist zurecht auf die Tatsache, dass einige der kritisierten Punkte berechtigt sein könnten und bezieht sich dabei auf Umweltorganisationen und ihre jahrelange Kritik am Projekt, er belegt jedoch plausibel, dass insbesondere im Hinblick auf die geringe Bedeutung von Umweltschutz in vielen Projekten in Russland dies wohl vor allem verwendet wurde, um die oben genannten ökonomischen Ziele zu erreichen.²⁷⁵

Auch auf dem Gebiet der Renationalisierung von Bodenschätzen und Energievorkommen hat Putin also bis zur Amtsübergabe im Wesentlichen erreicht, was er sich vorgenommen hatte. Heute bestehen keine wesentlichen Projekte mehr, bei denen ausländische Investoren in Russland die Kontrolle über die Ausbeutung von Bodenschätzen hätten. Nun, da ein klarer Rahmen für künftige Aktivitäten im Energiebereich besteht und von ausländischen Investoren verstanden wurde, ist die zentrale Frage für westliche Energiepolitiker, Investoren und Wissenschaftler, wie die Folgestrategie der russischen Regierung unter Präsident Medvedev aussehen wird und wie er auf diesem ökonomisch stabilen Fundament aufbauen wird, um die weiter oben beschriebenen Herausforderungen der russischen Energiewirtschaft anzugehen.

Dafür gibt es mehrere strategische Optionen, zu denen aktuellen Stellungnahmen des russischen Regierungsapparates nur wenig zu entnehmen ist. Auch ist bislang unklar, wie die Auswirkungen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise sich bemerkbar machen werden. Denkbar wäre eine Rückbesinnung auf die oben beschriebene Putinsche Strategie: Nach der Schaffung von Wirtschaftswachstum (durch die Rückführung der Energievorkommen unter staatliche Kontrolle) und eines stabilen innenpolitischen Umfeldes wäre nun die Weiterentwicklung des marktwirtschaftlichen Systems und der Ausbau eines

stabilen Investitionsrahmens denkbar. Wenn Präsident Medvedev öffentlich Korruption und den Ausbau von Technologie und internationalen Handelsbeziehungen zu seinen Prioritätsthemen macht, lässt dies eine entsprechende Entwicklung vermuten. Eine solche Politik könnte nun bedeuten, dass die russische Regierung versucht, die Ökonomie des Landes zukunftsfest zu machen, den Schwerpunkt auf den Technologietransfer und die Entwicklung neuer Branchen legt und damit der Fokus sich von der Energiebranche wegentwickelt. Der Wechsel von Anatoli Chubais von der Rolle des CEO des staatlichen Energieversorgers RAO UES zur Führungsfunktion in einem mit Milliarden ausgestatteten staatlichen Unternehmen zur Entwicklung von Nanotechnologie (Rosnano) wäre ein Hinweis dafür.

Alternativ wäre aber auch denkbar, dass die russische Regierung weiterhin die Energiebranche mit höchster Priorität behandeln wird, um die weiter oben beschriebenen Investitionsdefizite durch die Gewinnung ausländischer Investoren in den Griff zu bekommen, die bereit sind, nach den neuen Regeln (und unter strikter Kontrolle des russischen Staates) in Energieprojekte im Land zu investieren. Die Einigung mit BASF/Wintershall und E.On zur Ausbeutung des Feldes Jushno-Russkoje könnte in diese Richtung weisen. Die Tatsache, dass wegen der massiv zurückgehenden Produktion aus existierenden Feldern hohe Investitionen notwendig sind, wurde bereits angerissen und soll in dieser Arbeit nicht weiter vertieft werden²⁷⁶.

Schließlich könnten Szenarien entwickelt werden, bei denen Russland in einem nächsten Schritt ein besonderes Schwergewicht auf die Wiederherstellung seiner internationalen Machtposition legt. Auch hierfür ließe sich Energiepolitik einsetzen. Vorstellbar wären etwa enge Kooperationen mit politisch alliierten Ländern, der Einsatz energiepolitischer Stärke als Mittel in internationalen Konflikten oder die Forcierung eines Gaskartells. Für alle drei möglichen Entwicklungen gibt es bereits Beispiele: So rücken Russland und die Energieunternehmen von Staaten wie Venezuela, Libyen oder Iran²⁷⁷ immer enger zusammen, war die EU zurückhaltend im Georgien-Konflikt aus Gründen der Energieversorgungssicherheit (Baku-Ceyhan-Ölpipe) und es sind immer wieder Stimmen zu hören, wonach mit intensivierter Abstimmung bis hin zur Schaffung eines Kartells unter den großen Gasproduzenten der Welt zu rechnen sei.

Nicht unwahrscheinlich ist eine teilweise parallele und teilweise sequentielle Umsetzung mehrerer dieser Szenarien, so dass eine europäische Energiepolitik Antworten auf alle

skizzierten möglichen Entwicklungen haben sollte. Darauf wird in den folgenden Abschnitten noch näher einzugehen sein.

4.5.1.3 Politische Eliten II: Das Parlament und die Rolle der Parteien

Mit der Verabschiedung der Verfassung im Jahre 1993 wurde ein aus zwei Kammern bestehendes Parlament eingeführt: Der Föderationsrat als erste Kammer besteht aus den Vertretern der russischen Regionen, die Duma aus den von der Bevölkerung gewählten Abgeordneten. In den ersten vier Wahlen wurde die Duma je zur Hälfte aus einer Landesliste und aus nach Mehrheitswahlrecht bestimmten Direktabgeordneten besetzt, die fünfte Duma im Jahr 2007 wurde ausschließlich nach Listenwahlrecht gewählt. Es lassen sich zwei Tendenzen feststellen: Eine zunehmende Unterstützung für den Präsidenten und eine abnehmende Anzahl an in der Duma vertretenen Parteien. Waren in der ersten Duma noch zwölf Gruppierungen vertreten, so zählt die fünfte Duma nur vier Fraktionen. Während in der dritten Duma eine knappe Mehrheit für den Präsidenten bestand (280 von 470 Sitzen), verfügte Putin bereits in der vierten Duma (2004-2007) über eine Zwei-Drittel-Mehrheit von über 300 Abgeordneten (von 447), die er in der fünften Duma noch ausbauen konnte (315 von 450 Sitzen). Was die Arbeitsweise der Duma angeht, so basiert diese in vielen Punkten auf den Geschäftsordnungen westlicher Parlamente: Die Duma wird geführt von einem Vorsitzenden und mehreren Stellvertretern, ein „Duma Council“ führt als Ältestenrat die organisatorischen Geschäfte des Parlaments, es gibt Ausschüsse, die nach Fraktionsproporz besetzt werden und Fraktionen erfordern eine bestimmte Mindestanzahl an Abgeordneten zu ihrer Etablierung. Boris Gryzlov, Vorsitzender der Putin-Partei „United Russia“ ist Präsident der Duma seit der vierten Wahl im Jahr 2004. Ein kleines Detail, aber symptomatisch für die Wandlung der Arbeitsweise und des Selbstverständnisses der Duma ist, dass in den ersten drei Parlamenten die Funktion von Ausschussvorsitzenden proportional zur Fraktionsstärke vergeben wurde. Ab dem Jahr 2004 war es üblich, alle Vorsitzendenfunktionen an die Mehrheitspartei zu vergeben, so dass im heutigen Parlament die Putin-Partei „Einiges Russland“ allen 29 Parlamentsausschüssen vorsitzt²⁷⁸.

Im Hinblick auf die energiepolitische Positionierung der Duma ist festzustellen, dass analog zu den oben beschriebenen Phasen des Einflusses von Wirtschaftseliten und danach der Präsidialverwaltung zunächst vor allem die im Abschnitt 4.5.1.1 beschriebenen Interessen der Oligarchen im Zentrum von Initiativen des Parlaments standen, während es nach der zunehmenden Konzentration auf eine kremlnahe Mehrheit nicht mehr zu signifikanten

Initiativen kommt, das Parlament vielmehr vom Kreml initiierte und von der Regierung vorgelegte Gesetze im wesentlichen unverändert passieren lässt. Tkachenko ²⁷⁹ bringt die aktuelle Arbeitsweise des Parlaments auf den Punkt:

„Summing up, the Russian Parliament is now a quasi-independent institution totally controlled by the pro-presidential party United Russia. The parliament supports all legislation initiated by the government and presidential administration and effectively blocks all legislative proposals from the outside.“

Dies gilt sowohl für die Duma als auch für den Föderationsrat, der in dieser Arbeit lediglich unter dem Aspekt des Einflusses regionaler Eliten betrachtet werden soll.

Die Rolle der Parteien in der Gestaltung von Energiepolitik beschränkt sich weitgehend auf die (nicht sonderlich weitreichende) Einflussnahme durch die Mitglieder des Parlaments. Auch was die russische Parteienlandschaft angeht, so lassen sich zwei wesentliche Phasen unterscheiden: Die postsowjetische Phase von 1991 bis 1999 und die Phase nach Jelzin im neuen Jahrtausend. Ein extrem zersplittertes Parteiensystem entstand unmittelbar nach der Wende. Dies kann durchaus als Ausdruck einer gesellschaftlichen Entwicklung verstanden werden, bei der Individuen im Wesentlichen einen Kampf um tägliches wirtschaftliches Überleben führten. Mit Ausnahme der Kommunistischen Partei fehlte den übrigen Gruppierungen weitgehend der gesellschaftliche Unterbau, es handelte sich häufig um reine Zusammenschlüsse zur Vertretung von Partikularinteressen in Parlament und Regierung²⁸⁰.

Eine Änderung trat in den Jahren 2001 und folgende ein, als sich die Entstehung von „Einiges Russland“ zur Kreml-Partei abzeichnete. Eine klare Strategie zur Entwicklung der Parteienlandschaft besteht jedoch erst seit 2006²⁸¹. In dieser Strategie wird die Entstehung eines funktionierenden Parteiensystems als Verbindung zwischen politischer Führungsklasse und Bevölkerung anerkannt. Daneben sei dieses System auch eine Voraussetzung zum Aufbau von politischem Führungsnachwuchs. Begleitet von schnell steigenden Zustimmungsraten für „Einiges Russland“ beschließt die Duma über eine Reihe von Reformen, die Auswirkungen auf das Parteiensystem haben. So wurde die Eingangsbarriere für Parlamentswahlen auf föderaler und regionaler Ebene von fünf auf sieben Prozent erhöht. Das Wahlrecht wurde zum Verhältniswahlrecht umgestaltet, was den Parteien größeren

Einfluss bei der Aufstellung von Kandidaten gibt. Und schließlich ist die Bildung von konfessionellen, ethnischen oder regionalen Parteien per Gesetz verboten.

4.5.1.4 Die Rolle der Regionen und regionaler Eliten

Auch die Rolle der Regionen in der Gestaltung von Energiepolitik lässt sich in die Jelzin- und die Putin-Phase differenzieren. Tkachenko²⁸² sieht vor allem drei Bereiche des permanenten Wettbewerbs zwischen föderalen und regionalen Institutionen:

- Die Entscheidungsgewalt über Steuereinnahmen, die insbesondere von den Energieunternehmen als den größten Steuerzahlern stammen;
- Die Verteilung von Transfermitteln aus Moskau, die in einigen Regionen bis zu 85 Prozent der Haushaltseinnahmen ausmachen;
- Die Kontrolle über Bodenschätze und Energievorkommen.

Zunächst einmal spielten bei diesen Konflikten sicher Interessen eine Rolle, die eine möglichst große regionale Autonomie gewinnen wollten. Zieht man jedoch die starke Verschränkung von Akteuren der regionalen Wirtschaft, auch der Energiebranche, und regionaler politischer Institutionen in Betracht, so stecken wohl auch konkrete wirtschaftliche Überlegungen hinter dieser Strategie. Die permanente Auseinandersetzung um Einflussphären führte mithin zu einer starken Schwächung der politischen Machtstrukturen während der Neunzigerjahre, bis hin zu einem möglichen weiteren Auseinanderfallen Russlands und einem weitgehenden Separatismus in Wirtschafts-, Steuer- und Handelsfragen. Dies hätte in einem nächsten Schritt auch starke Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit der föderalen Ebene gehabt. Kuznir belegt in einer empirischen Untersuchung anhand dreier russischer Regionen, dass zur Amtsübernahme Putins bereits Ansätze zu erkennen waren, den Föderationsrat zur Durchsetzung von Interessen der regionalen Führungsschicht in Moskau zu nutzen: „Sie (die Regionen, Anm. d. V.) begannen, den Föderationsrat [...] für die Vertretung ihrer Interessen zu nutzen. Dadurch waren die neuen regionalen Eliten in der Lage, ihre Machtpositionen zu konsolidieren“²⁸³.

In einer zweiten Phase mit Beginn der Amtsübernahme Putins im Jahr 2000, konnte die russische Regierung eine Reihe einschneidender Veränderungen durchsetzen und damit den Wettbewerb um die Vormachtposition für sich entscheiden. So wurde die Zusammensetzung

des Föderationsrates dergestalt geändert, dass nicht mehr die Gouverneure der Parlamentskammer angehörten, sondern von diesen ernannte Bevollmächtigte, die zugleich von föderalen Behörden bezahlt und ausgestattet werden. Die Gouverneure wurden dafür in den einflusslosen Staatsrat berufen. Und schließlich wurden sieben Distrikte geschaffen, die von Beauftragten des Präsidenten geführt werden. In einem weiteren Schritt konnte Putin durchsetzen, dass die Gouverneure nicht mehr von den regionalen Parlamenten gewählt, sondern vom Präsidenten berufen werden²⁸⁴.

So kann also festgehalten werden, dass Putin es geschafft hat, ein vielstimmiges System regionaler Interessen – gerade in Energiefragen – zu konsolidieren und seinen Einfluss darauf massiv zu vergrößern. Kusznir schreibt im Hinblick auf die von ihr untersuchten Regionen von einer „Marginalisierung“ der regionalen politischen Elite unter Putin oder zumindest von einer deutlichen Schwächung²⁸⁵.

4.5.1.5 Administrative Eliten: Bürokraten und Angehörige der Sicherheitsdienste

Eine Betrachtung der Interessenlagen politischer Akteure in Russland wäre nicht möglich ohne die Berücksichtigung von Bürokraten und insbesondere den Sicherheits- und Geheimdiensten.

Wie in vielen anderen politischen Bereichen war auch auf dem Gebiet der Sicherheitsdienste nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion einer traumatisierten Gesellschaft daran gelegen, die monopolistischen Machtstrukturen aufzubrechen und künftig zu verhindern. So entstanden bereits im Oktober 1991 fünf Sicherheitsdienste in Nachfolge des allmächtigen KGB: Der Federal Border Service mit rund 240 000 Mitarbeitern, der Foreign Intelligence Service (SVR), dem etwa 15 000 Angestellte angehören und der das Netzwerk der KGB-Auslandsagenten übernommen hat; das Ministry of Internal Affairs (MVD), das sich um innere Sicherheit, Polizei, Flüchtlinge und Einwanderung kümmert und dem eine eigene militärische Einheit unterstellt ist, die „Interior Troops“ (VV), insgesamt gehören dem MVD geschätzte 650 000 Mitarbeiter an. Schließlich gehören der Federal Guards Service (FSO) mit rund 30 000 Angestellten und der Federal Security Service (FSB) mit etwa 60 000 Mitarbeitern dazu. Während der FSO für die Sicherheit hochrangiger Politiker und Regierungsgebäude zuständig ist, sich aber auch mit Kommunikations- und

Informationsüberwachung, Abhörmaßnahmen und der Kontrolle des Internets beschäftigt, ist der FSB zu wohl größter Bekanntheit unter den KGB-Nachfolgeorganisationen gelangt. Ursprünglich zuständig für Gegenspionage, organisierte Kriminalität, Terrorismus und Gefahrenabwehr, und mit rund 66 000 Mitarbeitern ausgestattet, war der FSB der am unabhängigsten agierende Dienst, der sowohl im Inland als auch im Ausland (vor allem in den GUS-Staaten) operieren durfte und im Tschetschenien-Krieg eine zentrale Rolle spielte. Putin wurde 1998 für kurze Zeit zum Direktor des FSB ernannt, bevor er 1999 Premierminister wurde. In seiner Amtszeit beim FSB, so wird berichtet, habe er grundlegende Reorganisationen vorgenommen, viele der älteren Mitarbeiter entlassen und den Boden für eine funktionierende Sicherheitsorganisation bereitet, die nach seinem Aufstieg zum Premierminister von seinem Vertrauten Nikolai Patrushev übernommen wurde.

Mit der Übernahme der Präsidentschaft durch Putin begannen einige wesentliche strukturelle Änderungen in der Landschaft der Sicherheitsdienste. Bereits im Mai 2000 sorgte er per Dekret dafür, dass der FSB direkt dem Präsidenten unterstellt wurde. Im Jahr 2003 unternahm er eine umfänglichere strukturelle Reform der Sicherheitsdienste. So schlug er die Bereiche Kommunikations- und Informationssicherheit dem FSB zu, später auch den Federal Border Service. Schneider konstatiert:

„The FSB has now regained all the functions of the former gigantic Soviet secret service, the KGB, except the Foreign Intelligence Service (SVR) and the Federal Protection Service, the organisation in charge of bodyguards for top politicians.“²⁸⁶

Im Jahr 2004 hat Putin demnach drei Hauptziele für die wiedererstarke Organisation ausgegeben:

- Die Bekämpfung und „Neutralisierung“ ausländischer Spionage
- Den Schutz wirtschaftlicher und finanzieller Sicherheit des Landes und
- Die Bekämpfung organisierter Kriminalität.

Vor allem der zweite Punkt knüpft an die Einbindung des FSB in Fragen der Energiepolitik und -sicherheit an. So existiert eine eigene Unterabteilung für Fragen der Öl- und Gaswirtschaft in Russland. Was die Frage der Interessenlagen von Mitarbeitern der Geheimdienste angeht, so ist jedoch aus Literatur und Beobachtung politischer Praxis zu vermuten, dass der FSB loyal dem Präsidenten zuarbeitet und sich daher seine Zielvorgaben

zueigen macht. Man könnte daher von einer großen Interessenkongruenz sprechen, so dass die Geheimdienste als eigenständige Akteure nicht weiter betrachtet werden müssen.

Anders ist dies für die Gruppe der in einflussreiche Positionen aufgestiegenen früheren Mitarbeiter der Sicherheitsorgane. Diese – Siloviki genannten – Politiker und Bürokraten sind unter Putin sehr einflussreich geworden und sind in die Entwicklung seiner energiepolitischen Vorgaben und Strategien nach wie vor in großem Umfang eingebunden.

Schneider hat aus einer Analyse von Biographien der politischen Führungselite des Landes ermittelt, dass ehemalige KGB- oder FSB-Mitarbeiter in folgenden Organisationen an führender Stelle arbeiten: Administration des Präsidenten; Sicherheitsrat; Beauftragte des Präsidenten in den Regionen; Regierung und Ministerien; Duma und Föderationsrat; Gouverneure; Regierungen und Parlamente der Regionen; Banken und Wirtschaftsunternehmen, Parteien und gesellschaftliche Organisationen²⁸⁷.

Es kann plausibel dargelegt werden, dass Putin zu Beginn seiner Amtszeit die Interessen von fünf großen einflussreichen Gruppen ausbalancieren musste: Die mächtigen Oligarchen, der Jelzin-Clan, die regionalen Eliten, die wirtschaftsliberalen Reformer (von denen viele aus St. Petersburg stammen) und die Siloviki. Während es ihm gelang, die Oligarchen, die Jelzin-Familie und die regionalen Führungskräfte weitgehend in die Schranken zu weisen und ihren Einfluss zu beschränken, sind zwei wesentliche Gruppen übrig geblieben: Die Politiker und Bürokraten mit wirtschaftsreformerischem Hintergrund (St.-Petersburg-Gruppe) und diejenigen, die aus den Sicherheitsdiensten stammen (Siloviki). Im Hinblick auf energiepolitische Interessen sind die Einflussphären auf oberster Ebene klar verteilt: Während die St.-Petersburger Gruppe um den neuen Präsidenten Medvedev den Aufsichtsratsvorsitz von Gazprom innehat, führt der Silovik Igor Setschin (heute einer der ersten Vizepremierminister) das Kontrollgremium von Rosneft. Zahlreiche aktuelle Arbeiten argumentieren sogar, die Siloviki hätten die Oberhand gewonnen und würden die Politik nun weitgehend allein bestimmen. Dies könnte man für die Zeit bis zur Präsidentschaftswahl wohl gelten lassen, mit der Übernahme des Amtes durch einen Reformer scheint es Putin jedoch gelungen, eine neue Balance herzustellen und sich selbst dabei als Frontmann der Siloviki zu positionieren, also eine Doppelspitze zu schaffen. Die Zielsetzungen der Siloviki und des FSB benennt Schneider folgendermaßen:

- Schaffung eines mächtigen und einflussreichen Staatssystems zur Ablösung der chaotischen Situation während der Jelzin-Präsidentschaft, gegebenenfalls unter Inkaufnahme von Einschränkungen der demokratischen Rechte der Bevölkerung;
- Schaffung einer russischen Marktwirtschaft innerhalb eines autoritären politischen Systems, das Sicherheitsfragen Vorrang vor Marktfunktion und –effizienz einräumt (dazu gehört auch die Kontrolle über Energieressourcen, die prioritär behandelt werden gegenüber der Anziehung weiteren ausländischen Investitionskapitals und einer marktgerechten Vergabe von Lizenzen).

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Geheimdienste wesentlich der politischen Führung um den Präsidenten und zunehmend den Premierminister zuarbeiten und deren strategische Vorgaben zu energiepolitischen Fragen umsetzen bzw. unterstützen. Besonderen Einfluss auf die Definition dieser Strategie haben im Wesentlichen die Gruppe der Reformer und (noch stärker) die Siloviki (ehemalige Geheimdienstmitarbeiter und Bürokraten). Diese Einflussnahme erfolgt jedoch im wesentlichen nicht-öffentlich, in informellen Runden und „Küchenkabinetten“ und wird als Bestandteil der Meinungsbildung des Präsidenten gesehen und dargestellt.

Ein Konzept, das generell für Bürokraten der russischen Administration systemprägend ist und deshalb nachfolgend kurz dargestellt werden soll, ist von Gaddy et al.²⁸⁸ als „Rent sharing“ bezeichnet worden:

Dieses Konzept hat wesentlich mit der hohen ökonomischen und politischen Unsicherheit vor allem aus der Jelzin-Ära zu tun. Viele Publikationen argumentieren, dass auch die Regimewechsel innerhalb des Sowjetsystems dazu beigetragen haben, dass ein informelles System entstanden ist, bei dem Beteiligte (und insbesondere Bürokraten) enorm auf kurzfristige persönliche Vorteilsgenerierung abheben, während mittelfristige Aspekte wegen der Zukunftsunsicherheit unbeachtet bleiben. Gaddy hat dies auf das Öl- und Gasgeschäft übertragen und kommt zu dem Ergebnis, dass nicht nur die Exporterträge für die russische Ökonomie unverzichtbar sind, sondern der gesamte im Energiegeschäft erzeugte Wert auf allen Stufen der Wertschöpfungskette lebensnotwendig ist, um das russische Wirtschafts- und Politiksystem zu erhalten. Insbesondere unter hohen Öl- und Gaspreisen seien die Renten (Ertrag abzüglich der Förderkosten) massiv gestiegen. Er fragt nun, wie die Renten auf unterschiedliche Bereiche der Gesellschaft und der Bürokratie aufgeteilt werden und

unterscheidet formelle und informelle Rent-sharing-Mechanismen. Zu den formellen Anteilen zählt er den Gewinn, den die Energieunternehmen aus der Förderung und der Vermarktung machen sowie die formalen Steuern. Informelle Bestandteile sind informelle Steuern (also Bestechungsgelder und Zahlungen an Unternehmen und Institutionen, die direkt oder indirekt Managern oder Politikern zugute kommen), Subventionen (wenn Energie zu subventionierten Preisen verkauft wird, dann kann man argumentieren, dass ein Teil der Rente an bezugsberechtigte Teile der Gesellschaft ausgeschüttet wird, in diesem Fall also russische Privathaushalte) und aufgeblähte Produktionskosten (darunter versteht der Ansatz Produktionskosten, die durch Ineffizienz oder Betrug künstlich erhöht sind und die bei optimalen Herstellungsbedingungen nicht angefallen wären). Für all diese Rentenbestandteile haben unterschiedliche Gruppen (darunter insbesondere Politiker, Bürokraten und Topmanager der Energiewirtschaft) starke persönliche Interessen, die auf die Gestaltung der Energiepolitik durchschlagen. Ein Beispiel dafür ist die Entscheidung, Öl in großem Umfang mit Bahntankwagen zu transportieren, anstatt auf Pipelines und Schiffstransport zu setzen. Bahntransport ist deutlich teurer und mindert damit die formelle Rente (in Form von Steuern und Unternehmensgewinnen), ermöglicht aber zwei Anspruchsgruppen die Durchsetzung ihrer Interessen: Zum einen kann ein Teil der maroden russischen Produktionsbetriebe aufrechterhalten werden. Uralvagonzavod, ein russisches Unternehmen, das Bahntankwagen produziert, stellt heute mehr Wagen her als selbst zu Sowjetzeiten unter Monopol. Zum anderen ermöglicht der Transport per Bahnwagen, an einigen Stellen der Strecke gefüllte Wagen abzukoppeln und an Beteiligte umzuleiten, etwa an Manager der Ölfunkternehmen, Zollbeamte oder Zwischenhändler. All diese indirekten (oder informellen) Beteiligten haben daher ein Interesse, die Gesamtrente zu maximieren, also den Öl- und Gaspreis hoch zu halten und gleichzeitig die produzierte Menge so stark zu steigern, dass sie gerade noch keine negativen Auswirkungen auf den Preis hat. Es besteht also ein (zumindest politökonomisch-theoretischer) Anreiz für die russische Gesellschaft, sich Kartellen anzuschließen, die die Preise künstlich hoch halten können.

4.5.2 Energiepolitische Themenfelder

Nach der ausführlichen Darstellung energiepolitischer Akteure und ihrer Interessenlagen bis dato soll nachfolgend in zusammenfassender Form ein Ausblick für die Zukunft gegeben werden, was die wesentlichen Ansatzpunkte für weitere energiepolitische Kooperation zwischen der EU und Russland angeht. Der folgende Abschnitt beschreibt, auf welchen energiepolitischen und –wirtschaftlichen Themenfeldern Russland künftig Interessen haben könnte, die Auswirkungen auf die EU und damit auch auf die EU-Russland-Kooperation haben. Dies betrifft im wesentlichen „energieaußenpolitische“ Fragestellungen, etwa die Restriktionen für Investitionen in Russland und in der EU, die Frage des Zugangs zu den vermuteten Ressourcen im Polarmeer und um den Nordpol, die bilateralen Energiebeziehungen Russlands, aber auch allgemeine geopolitische Überlegungen und Fragen der Klimapolitik.

4.5.2.1 Kontrolle über die strategischen Ressourcen und ausländische Investitionen

Die Frage der Regulierung ausländischer Investitionen in Russland und der Kontrolle russischer Institutionen über die Bodenschätze des Landes stand in den Jahren der Präsidentschaft Putins im Zentrum russischer Energiepolitik. Am letzten Tag seiner Amtszeit setzte Putin ein Gesetz über die strategischen Bodenschätze in Kraft, das Investitionen ausländischer Unternehmen begrenzt und für Vorkommen bestimmter Größenordnungen eine Mehrheitsbeteiligung russischer Unternehmen vorsieht²⁸⁹. Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und der Regelung über das Erdgasexportmonopol für Gazprom sowie dem Abschluss von Projekten, mit denen russische Unternehmen die Kontrolle über große Erdgasfelder wie Sachalin oder Kovykta zurückgewonnen haben, hat die Frage der Regulierung ausländischer Investitionen an politischer Bedeutung verloren. Gazprom hat im Oktober 2007 seine Prinzipien für die Partnerschaft mit ausländischen Unternehmen bekanntgegeben, die die Position der russischen Seite gut zusammenfassen: Die wichtigsten Punkte aus der Mitteilung²⁹⁰:

- Gazprom stellt fest, dass der Zugang zu strategischen Anlagen zentral für die Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen sei und dass Russland „Vergeltungsmaßnahmen“ (wörtlich: retaliatory measures) unternehmen werde, falls die EU das Wachstum von Gazprom begrenzen würde.

- Gazprom informiert außerdem, dass „Prinzipien für die Beteiligung ausländischer Partner in Öl- und Gasprojekten von Gazprom“ ausgearbeitet würden. Zentral sei, dass Gazprom Zugang zu „strategischen Anlagen“ im Ausland bekomme, Risiken reduzieren und Zugang zu technologischem Know-How gewinnen könne sowie den Kapitaleinsatz in eigenen Projekten minimieren könne.
- Schließlich wird berichtet, dass Gazprom grundsätzlich die Beteiligung ausländischer Partner für einen „effizienten Mechanismus (hält), der bei der Erreichung strategischer Unternehmensziele hilft, vor allem die Stärkung vertikaler Integration“.

Es könnte also abgeleitet werden, dass nach Lösung der Probleme aus der Vergangenheit für neue Projekte grundsätzlich Offenheit für die Beteiligung ausländischer Partner besteht. Allerdings unter Beachtung der neuen gesetzlichen Regelungen, die Form und Umfang der Beteiligung stark begrenzen. Und nur dann, wenn im Gegenzug ein strategischer Vorteil für Gazprom ersichtlich ist, wenn das ausländische Unternehmen also etwas zu bieten hat, was Gazprom benötigt: Kapital, Technologie, Know-How oder interessante Anlagen im Ausland. Eine Reihe von offenen Fragen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen solcher Kooperation und zur Investitionssicherheit wird im Abschnitt zu behandeln sein, der den EU-Russland-Dialog beleuchtet (siehe hierzu insbesondere Kapitel 5).

4.5.2.2 Zugang zu Ressourcen in der Arktis und am Nordpol

In der Arktis werden große Mengen an fossilen Energieträgern vermutet. Der United States Geological Survey²⁹¹ kommt zu der Einschätzung, bis zu 25 Prozent der weltweiten Öl- und Gasreserven lägen in der Arktis. Während die Förderung dieser Vorkommen lange Zeit nicht wirtschaftlich war, machen eine Reihe aktueller Entwicklungen das Gebiet in jüngerer Zeit ökonomisch attraktiv:

(1) Die Auswirkungen des Klimawandels: Der Rückgang der Eisdecke macht die Installation von Bohranlagen und Förderinseln leichter²⁹². Bereits im Jahr 2030, so aktuelle Untersuchungen, könnte im Sommer die Eisdecke komplett schmelzen. (2) Die politische Situation in vielen Produzentenländern, die den Konsumenten Grund zu Diversifizierung gibt und schließlich (3) der Anstieg von Öl- und Gaspreisen, der auch technologisch komplex zu erschließende Vorkommen interessant macht. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise dürften hier marginal sein, da die meisten der Unternehmen langfristig steigende Preisniveaus erwarten, die durch die Krise maximal etwas zeitlich verschoben werden. Das

norwegische Gasfeld „Snøhvit“ (Schneewittchen) ist das erste Feld der (südlichen) Arktis, das bereits LNG produziert. Girg von der SWP²⁹³ kommt zu der Einschätzung, Russland sei unter den Anrainerstaaten der Arktis besonders aktiv. Im August 2007 hatte ein russisches Expeditionsteam am Nordpol eine russische Flagge auf dem Meeresboden gehisst. Auch die Anzahl der militärischen Patrouillenflüge am Nordpol nahm in den vergangenen Jahren stark zu. Mit diesen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen scheint Russland seine Ansprüche auf einen Großteil des Gebiets untermauern zu wollen.

Das Seerechtsübereinkommen der UN gibt Russland nur noch wenig Zeit nachzuweisen, dass der Festlandsockel des Landes mit dem Lomonosov-Ridge verbunden ist, der bis zum Nordpol reicht. Dies würde Russland völkerrechtlich ermöglichen, hoheitliche Ansprüche auf das Gebiet um den Nordpol und die Barentssee zu erheben, was nicht zuletzt wegen der vermuteten Ressourcen von erheblicher Bedeutung ist. Auch in geopolitischer Hinsicht hat Russland in der Arktis Interessen: Alle übrigen Anrainer (Norwegen, Dänemark, Kanada, USA) gehören der NATO an. Umso bedeutsamer wird es für Russland, seine Grenzen zu den NATO-Staaten möglichst weit auszudehnen.

Ob eine solche Interessenlage – wie die Medienberichterstattung vermuten lässt – zu einer stärkeren Blockbildung führen wird, ist aus einer Reihe von Gründen fraglich²⁹⁴. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass das Thema Arktis eine Tendenz beschleunigt: Der NATO auch auf dem Gebiet der Energiesicherheit Aufgaben zu übertragen, die die Bündelung und Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder einschließen²⁹⁵.

4.5.2.3 Klimapolitik und Kyoto;

Im Oktober 2004 hat das russische Parlament das Kyoto-Protokoll der UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) ratifiziert. Russland verursacht derzeit 17,4 Prozent der weltweiten Klimagasemissionen²⁹⁶. Das Land verpflichtet sich damit, sicherzustellen, dass die Emissionen im Jahr 2012 dem Niveau des Jahres 1990 entsprechen und darüber hinaus – wie im Marrekesh-Vertrag von 2001 vereinbart – um 33 Megatonnen pro Jahr sinken müssen. Einer Studie des Institute of Energy Research der Russian Academy of Science zufolge bedeutet dies eine Reduktion der Emissionen auf 82,5 Prozent des Wertes von 1990. Dies wiederum erfordert eine signifikante Änderung der sogenannten „Carbon Intensity“, also des Quotienten aus Emissionsvolumina und Bruttoinlandsprodukt. Die von der Regierung geplante Verdopplung des BIP bis 2012 würde eine Reduktion der Intensität

von 47 Prozent voraussetzen, also eine Verringerung der Emissionen von 4 bis 5 Prozent pro Jahr.

Wenn man betrachtet, dass neben den Emissionen aus Industrieanlagen und motorisiertem Verkehr die Verluste aus der Produktion und Verteilung von Öl und Gas weltweit einen Anteil von immerhin vier Prozent der Klimagasemissionen haben, dann eröffnet sich damit ein wichtiges Handlungsfeld für Russland. Allein 10 Prozent aus diesem Wert (also 0,4 Prozent der Gesamtemissionen) stammen aus dem Abfackeln von Gas.

Eine Reihe von Publikationen zu diesem Thema²⁹⁷ zeigen, dass Russland hier signifikante Einsparpotentiale hat, dass deren ökonomische Machbarkeit jedoch wesentlich davon abhängt, dass Energiepreissysteme an Weltmarktpreise angenähert werden. Stern²⁹⁸ belegt, dass Gazprom im Jahr 2004 knapp 10 Prozent (entspricht 60 Milliarden Kubikmeter; zum Vergleich: die deutsche Gesamtnachfrage liegt bei rund 90 Milliarden Kubikmetern) seiner Gesamtproduktion an Erdgas durch Lecks und Verschwendung im Pipelinesystem sowie an Kompressorstationen verloren hat, darüber hinaus weitere 15 Milliarden Kubikmeter jährlich abfackelt. Eine Studie der US National Oceanic and Atmospheric Administration²⁹⁹ auf der Basis von Satellitenuntersuchungen kommt gar zu dem Ergebnis es würden bis zu 60 Milliarden Kubikmeter Gas jährlich in Russland abgefackelt – was mehr als ein Drittel der global abgefackelten Gasmengen ausmacht.

Welches Interesse hat nun Russland daran, solch investitionsintensive Selbstverpflichtungen einzugehen? Das wird erst offenbar, wenn man sich die Zahlen des Jahres 1990 genauer ansieht. Wegen des Zusammenbruchs der russischen Wirtschaft (und dem damit verbundenen Rückgang der Emissionsvolumen) ist das Land nach aktuellem Stand trotz seines starken Wirtschaftswachstums und trotz dieser Ineffizienzen aktuell deutlich unter dem Emissionsniveau von 1990 und erfüllt somit seine Kyoto-Verpflichtungen nicht wegen klimaschonender Aktivitäten, sondern wegen des Zusammenbruchs der emissionsintensiven (Schwer-)industrie nach Beginn der Bemessungsperiode. Dass Russland keineswegs energieeffizient produziert, sieht man an folgendem Vergleich: Die Emissionen pro Einheit Wertschöpfung („Carbon Intensity“) liegen 3,8 mal so hoch wie der Durchschnitt westeuropäischer Länder, 2,4 mal so hoch wie in den USA und immerhin doppelt so hoch wie in Kanada, das wegen seiner Ölsandproduktion am oberen Ende der Skala zu verorten ist.

Sich Kyoto anzuschließen, hat für Russland handfeste ökonomische Gründe: Zum einen kann Russland kurzfristig Emissionszertifikate verkaufen, die deshalb übrig sind, weil die Zuteilung auf Basis der Emissionen von 1990 erfolgt. Mittelfristig können neue Zertifikate vergleichsweise günstig gewonnen werden: Während in den übrigen entwickelten Ländern die günstigen effizienzsteigernden Maßnahmen schon umgesetzt sind, kann Russland bereits durch geringe Investitionen große Emissionsmengen einsparen, etwa bei der Nutzung von bislang abgefackeltem Gas oder bei der Isolierung von Wohngebäuden. Da dies im Rahmen internationaler Finanzierungsprojekte (sog. Joint-Implementation- (JI) oder Clean-Development-Mechanism (CDM)- Programme) auch für ausländische Investoren von Interesse ist, die in Russland ihre Verpflichtung zur Senkung von Emissionen kostengünstiger erreichen können als in ihren Heimatländern, wird zudem ausländisches Kapital ins Land gelockt. In einer Zeit steigender Ölpreise und damit steigender Wirtschaftlichkeit von Energiesparmaßnahmen dem Kyoto-Protokoll beizutreten, hat sicher auch mit Umweltüberlegungen³⁰⁰ und der Verbesserung des Rufs Russlands in der Welt zu tun, zunächst aber vor allem mit einer positiven Erwartung für die wirtschaftlichen Interessen des Landes³⁰¹.

4.5.2.4 Russland-China-Kooperation

In der energiepolitischen Literatur wie in aktuellen politischen Debatten wird häufig auf die Option Russlands verwiesen, alternativ oder additiv zu den Energiebeziehungen des Landes nach Europa, die Kooperation mit Fernost auszubauen. Korea und Japan spielen dabei eine gewisse Rolle, potentiell wichtigster Partner Russlands in Energiefragen könnte aber China werden. Doch was sind die wirklichen Interessenlagen im Hinblick auf eine solche Zusammenarbeit und welche Restriktionen bestehen?

Zahlreiche Publikationen konstatieren, die Beziehungen zwischen Russland und China seien derzeit sehr gut. Aslund³⁰² geht noch weiter: „Relations between China and Russia have never been better since the time of Mao and Stalin, from 1949-1953“. Und tatsächlich gibt es einige Signale: Im Jahr 2005 haben beide Länder die Streitigkeiten um Grenzverläufe beendet, das Handelsvolumen im selben Jahr wuchs um 37 Prozent im Vergleich zum Vorjahr auf 30 Milliarden USD. Zunehmend stimmen sich die Länder in außenpolitischen Fragen ab, beispielsweise im Hinblick auf Iran. Diese Kooperation wurde auch in einem Vertrag über eine strategische Partnerschaft niedergelegt.

Auch auf energiewirtschaftlichem Gebiet haben Russland und China komplementäre Interessen und daher eine Reihe von gemeinsamen Vorhaben vereinbart. Während Russland Energieträger verkaufen kann und Unterstützung beim Aufbau seiner industriellen Wirtschaft benötigt, hat China günstige Arbeitskräfte und industrielle Produktionskapazitäten anzubieten, benötigt im Gegenzug aber zunehmend für das Land bezahlbare Energiequellen. Auch die Konkurrenz zu den USA ist beiden Ländern gemeinsam. Eine Studie des Council on Foreign Relations benennt folgende energiepolitische Kooperationsfelder³⁰³:

- Öl. Russland ist derzeit Chinas fünftgrößter Öllieferant und deckt rund ein Zehntel der chinesischen Ölimporte ab. Über diese Lieferbeziehungen hinaus arbeiten die Unternehmen Rosneft und China National Petroleum Company (CNPC) auch bei gemeinsamen Projekten eng zusammen: So lieh CNPC Rosneft im Jahr 2005 den Betrag von 6 Milliarden USD. Dieser Kredit ermöglichte Rosneft den Kauf von Yuganskneftegaz, der Produktionstochtergesellschaft von Jukos. Außerdem verhandeln die beiden Länder (durch ihre Unternehmen CNPC und Transneft) über den gemeinsamen Bau einer Pipeline von Anagarsk in Sibirien zum Pazifik, mit einer Anbindung an das Ölfeld Daqing im Osten Chinas.
- Gas. CNPC und Gazprom verhandeln über den Bau zweier neuer Gaspipelines für die Lieferung von Gas aus Ostsibirien nach China ab 2011. Die Pipelines hätten eine Kapazität von jeweils ca. 40 Milliarden Kubikmetern.
- Kohle. Russland plant Investitionen in die Modernisierung chinesischer Kohleminen und -kraftwerke, während China bei der Modernisierung russischer Kraftwerke helfen will, wenn Russland dafür Strom an China verkauft.
- Kernkraft. China und Russland sprechen derzeit über russische Unterstützung beim Bau von Atomkraftwerken in China.
- Stromexport. Derzeit werden Machbarkeitsstudien abgeschlossen für Projekte, die den russischen Stromexport nach China massiv steigern würden. Während aktuell rund eine Milliarde Kilowattstunden exportiert werden, sollte bis zum Jahr 2010 (so eine Vereinbarung aus 2006) dieser Wert auf bis zu 18 Milliarden Kilowattstunden steigen.

Neben diesen umfangreichen Ansatzpunkten für wirtschaftliche Kooperationen bestehen aber auch eine Reihe von verzögernden oder blockierenden Faktoren. Was die gemeinsamen Projekte im Gassektor betrifft, so setzen diese voraus, dass Russland in Ostsibirien Felder entwickelt. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten, Investitionen in anderen Teilen des Landes

rechtzeitig fertigzustellen und bestehende vertragliche Verpflichtungen gegenüber europäischen Ländern zu erfüllen, hat das Investitionsprogramm in diesem Teil des Landes für Russland nur untergeordnete Priorität. Entsprechend ist die chinesische Führung wegen der langsamen Weiterentwicklung der Gespräche über den Bau von Pipelines und den Import russischen Gases frustriert, die unter hohen Ölpreisen verlangten Preise machen Gas mittelfristig zu einer ökonomisch wenig attraktiven Alternative zu Kohle für China. Und schließlich scheint ein generelles Vertrauensproblem zwischen den politischen Systemen beider Länder zu bestehen, das die Mentalitäten beider Länder seit vielen Jahren prägt: „Moscow doesn't entirely trust the Chinese. And the feeling is mutual. China doesn't entirely trust Putin's promises", so Aslund³⁰⁴, "when Putin makes a decision, it's at best a memorandum of understanding." Und ob solche Memoranda genuin der Forcierung russischer Gasexporte nach Asien dienen sollen oder eher politische Signale nach Europa senden sollen, die darauf hinweisen, dass Russland alternative Vermarktungswege hat, darüber gehen die Meinungen bis heute auseinander. Auf jeden Fall ist dieser Aspekt zu berücksichtigen, wenn es um die Weiterentwicklung europäisch-russischer Kooperation geht. Aus den genannten Gründen sieht Takeda das Rennen um energiepolitische Kooperationen mit Russland nach wie vor offen: „Japan, South Korea, and even the United States and European countries are not too late for this race. The winner will be the one that understands Moscow's rules of the game and can utilize Russia's political motivation and its own capital.“³⁰⁵

4.5.2.5 Eine geopolitische Sichtweise

Zum Verständnis der Optionen möglicher Weiterentwicklung europäisch-russischer Kooperation in Energiefragen sind neben den rein energiebezogenen außenpolitischen Interessen auch die breiteren geopolitischen Vorstellungen des Landes zu betrachten. Tsygankov³⁰⁶ unterscheidet fünf Denkschulen russischer geopolitischer Strategien:

- „Trenin: adjusting to Western dominance in Eurasia
- Kolosov and Mironenko: geoeconomic challenges and the geopolitics of cooperation
- Gadzhiyev: stabilizing the politically volatile region through collective security
- Zyuganov and Nartov: defending post-Soviet Eurasia from the West
- Dugin: Eurasianist expansionism“

Diese generelle Unterscheidung sagt jedoch naturgemäß nichts über die Präferenzen der russischen Bevölkerung oder der politischen Klasse. Während eine breite Mehrheit der

Bevölkerung territoriale Expansion in frühere Sowjetrepubliken klar ablehnt³⁰⁷ und eine solche weitgehende Strategie wohl auch bei den politischen Führern keine Unterstützung findet, lässt sich die Realpolitik der Ära Putin und auch die bislang beobachtbaren Aktionen der Administration Medvedev wohl am ehesten mit „Defending Post-Soviet Eurasia from the West“ beschreiben.

Hatte Jelzin nach dem Zusammenbruch der russischen Ökonomie Anfang der Neunzigerjahre versucht, Russland an westliche Werte- und Wirtschaftsmodelle anzunähern, so ließ sich während der Präsidentschaft Putin eine schrittweise stärker werdende Distanz feststellen. Sakwa konstatiert: „The tension if anything worsened as the gap between ambition [to become a major world power] and capacity [economic and military strength] narrowed. By 2007 Russia had become the world’s tenth largest economy, but the failure earlier to integrate Russia into the dominant international system now generated endless tensions that provoked much discussion about the onset of a new Cold War.“³⁰⁸ Der Anspruch, (wieder) zu den Supermächten der Erde zu gehören und selbstbewusst eine führende Rolle in geopolitischen Fragen zu spielen, spiegelt sich in einer Reihe politischer Interessen wider, die bei der Gestaltung von Energiepolitik berücksichtigt werden müssen.

Russland betrachtet nach wie vor die früheren Staaten des Ostblocks als seine Einflussosphäre und reagiert massiv, wenn dieser Einfluss aus Sicht der politischen Führung bedroht ist. Vor allem besteht die Sorge, von NATO-Staaten bzw. NATO-Alliierten umgeben zu sein.

Das zeigt sich sowohl am aggressiven Verhalten in Fragen des Zugangs zu Nordpol und arktischem Meer (die übrigen Anrainer sind NATO-Mitglieder) als auch bei der Erhaltung der Vormachtstellung in Zentralasien und Osteuropa sowie dem Baltikum. Zu starkes Annähern dieser Länder an NATO und USA wurde in der Vergangenheit häufig durch Handelssanktionen (Fleisch und Wein aus Moldawien und Georgien) oder Veränderungen der Konditionen beim Energiebezug (Polen, Baltikum, Ukraine) bestraft.

Die Schärfe der Maßnahmen wird aber auch durch den Grad der Abhängigkeit bestimmt: Kleine Länder des Baltikums, die Ukraine und USA – also Länder, von denen Russland nur in geringem Umfang ökonomisch abhängig ist - werden auch öffentlich durch politische Rhetorik angegriffen, während China, Zentralasien und Europa vorsichtiger behandelt werden. Zentralasien wegen der Abhängigkeit Russlands von Energieimporten, China wegen

der notwendigen Kooperation bei der Entwicklung Ostsibiriens und wegen der großen Märkte für russische Produkte, nicht zuletzt wegen der Gemeinsamkeiten in wichtigen politischen Fragen wie Iran oder Nordkorea; Europa schließlich wegen des hohen Anteils an Mittelzuflüssen aus dem Verkauf von Öl und Gas aus dieser Region³⁰⁹.

Umgekehrt wird die russische Regierung an solchen Vorschlägen interessiert sein und Verhaltensweisen honorieren, die ihr eine Stärkung der eigenen geopolitischen Position ermöglichen, den Erhalt ihres Einflusses in früheren Ostblockstaaten erleichtern oder eine Ausdehnung auf energieproduzierende Staaten wie Algerien, Nigeria, Iran oder südamerikanische Staaten fördern.

Dieter Helm, Energieprofessor an der Oxford University, schreibt im Jahr 2006: “Indeed, Putin himself has written of the need to use Russia’s vast natural resources to rebuild its world status and prestige, which he personally witnessed collapsing around him when he worked for the KGB in Dresden at the end of the 1980s.” und fasst damit zusammen, was nach Meinung vieler Wissenschaftler und Politiker einer der wesentlichen Antreiber russischer Politik der vergangenen Jahre ist³¹⁰.

4.6 Russische Energiepolitik – intransparent und egoistisch ?

Während die EU von einem energiepolitischen Zieldreieck spricht, kann man auf russischer Seite eine klare Hierarchie nicht-konfliktärer Ziele konstatieren: Alle Aktivitäten lassen sich dem Hauptziel unterordnen, wieder zu alter Bedeutung in der Welt zurückzufinden, von anderen Regierungen als Partner „auf Augenhöhe“ respektiert zu werden. Diesem Ziel können Teilziele zugeordnet werden: Die Schaffung von Wirtschaftswachstum und von Investitionssicherheit etwa, die wiederum die Übernahme der Kontrolle über die Pipelineverbindungen sowie die Rückgewinnung staatlichen Einflusses bei der Verwendung der geförderten Energieträger voraussetzt. Auch sicherheitspolitische Teilziele spielen eine Rolle in energiepolitischen Fragen: Um sein Ziel einer verstärkten militärischen Kooperation mit Weißrussland (und hier vor allem im Bereich der Luftabwehr) durchsetzen zu können, werden dem Land weiterhin niedrige Gaspreise angeboten, während gleichzeitig in der Ukraine ein mehr als doppelt so hoher Preis gefordert wird wie bisher³¹¹.

Die Ziele und Treiber russischer Energiepolitik sind insofern häufig logisch nachvollzieh- und erklärbar, grundsätzlich transparent, wenngleich für europäische Energiepolitiker nicht immer auf Anhieb verständlich. Eine kritische Phase trat ein, als Putin in den ersten Jahren seiner Präsidentschaft begann, das neue Zielsystem zu entwickeln und durchzusetzen. Politische Entscheidungsträger und Wirtschaftspartner im In- und Ausland konnten diese Änderungen nicht vollständig und rechtzeitig erkennen. Chodorkovsky unterlief dieser Fehler ebenso wie einigen der westlichen Investoren (Shell, BP etc), sie standen nun der Durchsetzung des neuen Zielsystems im Wege und wurden mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Funktion gebracht, die ihnen im neuen System zugestanden wurde.

Was das russische politische institutionelle System angeht, so ist es – ähnlich wie die Zielsysteme russischer Politik – geprägt von Hierarchie. Die aktuelle Struktur ermöglicht dem Präsidenten, die wesentlichen Ziele vorzugeben und sie in persönlichen Entscheidungen durchzusetzen. Daher waren potentiell störende Entwicklungen in Parlament und Regionen zu stoppen. Auch das ist Putin während seiner Präsidentschaft gelungen.

Insofern kann russische Energiepolitik als durchaus transparent, aber anderen Gesetzmäßigkeiten folgend als in Europa, angesehen werden.

Bereits an dieser Stelle ist ersichtlich, dass das europäische und das russische politische System sich nicht ohne weiteres „verstehen“, dass Hintergründe, Erfahrungen der Akteure, die Verfassungswirklichkeit und die unterschiedlichen Interessenlagen zu Verwerfungen in der Kommunikation führen und zu Missverständnissen. Dieser Aspekt und mögliche Lösungsansätze werden im folgenden Kapitel näher zu untersuchen sein.

Nachdem sich in Russland in den vergangenen Jahren viel energiepolitisch verändert hat, ist neben der Kommunikationsebene vor allem zu betrachten, wo sich zukünftig auf der inhaltlichen Ebene Interessenkongruenzen ergeben werden. Die Schaffung eines positiven und stabilen Investitionsklimas, der Know-How-Transfer und der Aufbau von Industriezweigen, die nicht von den natürlichen Ressourcen abhängig sind, die Verfügung über weitere Gasvorkommen (in der Arktis und im Ausland) und schließlich – gerade in Zeiten niedriger Energiepreise und der weltweiten Finanzkrise – die enge Kooperation mit Abnehmerländern und ausländischen Investoren dürften auf der russischen Agenda ganz oben stehen. Zu prüfen ist also auch, wo die EU Interessen verfolgt, die sich mit dieser Agenda vereinbaren lassen.

Zwei Ansätze lassen sich identifizieren, die erfolgversprechend sind für die Schaffung engerer Energiekooperation zwischen der EU und Russland: Koppelgeschäfte und intensivierte Kommunikation, nachfolgend vor allem betrachtet in Form des institutionalisierten „EU-Russland-Dialogs“. Lassen sich aus diesen Instrumenten Modelle formen, die es ermöglichen, die oben beschriebenen politischen und wirtschaftlichen Interessenlagen der EU und Russlands zusammenzuführen?

5 Energiebeziehungen zwischen der EU und Russland und die Bedeutung von Koppelgeschäften

Nach einer ausführlichen Darstellung der Interessenlagen russischer und europäischer energiepolitischer Akteure soll im folgenden Kapitel untersucht werden, wie die Interaktion zwischen beiden Seiten funktioniert. Diese Frage wird anhand zweier Kategorien beleuchtet werden: Der inhaltlichen Ebene EU-russischer Energiekooperation und der Kommunikationsebene.

Was die inhaltliche Ebene angeht, so steht die Frage im Zentrum, welche Interessen in unterschiedlichen energiepolitischen Themenfeldern aufeinander treffen und wie die Akteure dies in energiepolitische Entscheidungen übertragen. Unterscheiden lassen sich im Wesentlichen drei Kategorien: Kongruente Interessen, komplementäre Interessen und konfliktäre Interessen. Spieltheoretische Ansätze werden dabei helfen, ein Modell zur Erklärung zu entwickeln.

Kongruente Interessen bestehen dort, wo beide Seiten von einer energiepolitischen Entscheidung profitieren. Die Nutzung von langfristigen, ölpreisgebundenen Lieferverträgen ist ein Beispiel dafür: Während Russland daran interessiert ist, langfristig planbar die Nachfrage europäischer Abnehmerländer zu kennen und so Investitionen absichern zu können, erfüllt ein langfristiger Vertrag zu kalkulierbaren Preisen das Interesse europäischer Akteure an Versorgungssicherheit. Beide Seiten profitieren von einer Beibehaltung dieses Modells.

Komplementäre Interessen liegen vor, wo zwar unterschiedliche Interessen bestehen, diese sich aber so ergänzen, dass die Umsetzung des Interesses eines der Partner auch das Interesse des anderen Partners befördert. Europäische Akteure sind daran interessiert, in Gasförderprojekte in Russland zu investieren. Russland ist an ausländischen Investitionen und Know-How-Transfer in diesem Bereich interessiert, jedoch im Rahmen der von der Regierung festgelegten Regeln zu Kontrolle, Mehrheitsbeteiligungen und Verteilung der Renten. Beide Seiten profitieren von ausländischen Investitionen im Land im Rahmen der gesetzlichen Bedingungen.

Die dritte und komplexeste Kategorie stellen konfliktäre Interessen dar. Hier laufen die Interessen Russlands und der EU gegeneinander. Während Russland das Gebiet um den

Nordpol für sich beansprucht, liegt es im Interesse des EU-Mitglieds- und Nordpol-Anrainerlandes Dänemark, Zugriff auf die dort vermuteten Ressourcen zu erhalten. Solche Konflikte lassen sich auf inhaltlicher Ebene nicht unmittelbar lösen. Die Spieltheorie hat hierzu jedoch Ansätze untersucht und dafür das Instrument des Koppelgeschäfts wissenschaftlich beleuchtet, so dass über den Umweg der Einbindung anderer – unter Umständen sogar politikfeldfremder – Interessen eine Lösung verhandelt werden kann.

In allen Kategorien besteht offensichtlich auf inhaltlicher Ebene ein Anreiz zur Kooperation, zumindest, wenn man Hilfskonstruktionen wie Koppelgeschäfte in Betracht zieht. Ein Scheitern von beiderseitig vorteilhaften Vereinbarungen kann also nur durch Störungen auf der Kommunikationsebene begründet werden, wenn etwa missverständliche Signale an die andere Seite kommuniziert oder die Interessenlage der Gegenseite nicht verstanden werden können. Diese Fragestellung soll anhand der Beleuchtung unterschiedlicher Konzepte von Vertrauen genauer untersucht werden. Insbesondere die Rolle kultureller Unterschiede und institutioneller Unsicherheit wird dabei betrachtet werden, aber auch die wesentliche Erscheinungsform bisher bestehender Kommunikationsplattformen: der EU-Russland-Energiedialog.

Um den angerissenen Themenbereich zu diskutieren, ist im nachfolgenden Kapitel folgende Gliederung vorgesehen. In Abschnitt 5.1 wird zunächst eine theoretische Fundierung für das Instrument des politischen Koppelgeschäftes gegeben. Punkt 5.2 beleuchtet die Frage, ob die theoretisch abgeleiteten Kooperationsansätze in der Praxis auch erfolgreich angewendet werden und analysiert die Voraussetzungen für funktionierende Zusammenarbeitsmodelle. Abschnitt 5.3 schließlich beschreibt die Bedeutung von Kommunikationsbarrieren und Vertrauen in den europäisch-russischen Energiebeziehungen und arbeitet die wesentlichen Hindernisse für eine erfolgreiche Kooperation heraus. Punkt 5.4 schließlich fasst die wesentlichen Ergebnisse des EU-Russland-Energiedialogs zusammen und bewertet seine Arbeit kritisch, während unter 5.5 ein Überblick über die Bedeutung und den Sachstand der Verhandlungen um ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland gegeben wird, bevor in Abschnitt 5.6 eine zusammenfassende Bewertung der Problem- und Handlungsfelder stattfindet.

5.1 Theoretische Fundierung des Konzepts des Koppelgeschäftes

Zur theoretischen Erklärung bestimmter strategischer Entscheidungen der Akteure in den EU-russischen Energiebeziehungen und ihrer Handlungsweisen innerhalb eines Aktionsraums soll zunächst die Spieltheorie verwendet werden. Es können Arbeiten zum akteurszentrierten Institutionalismus herangezogen werden, die die drei Konzepte der Akteurskonstellationen, der Interaktionsorientierungen und der Interaktionsformen entwickelt haben³¹². Auf dieser Basis untersucht die Spieltheorie Interaktionen und Interaktionsergebnisse bei strategischer Interdependenz. Wenn man ein „Spiel“ als Kombination einer Akteurskonstellation und einer Interaktionsorientierung begreift, dann beschreiben Akteurskonstellationen die beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die möglichen Ergebnisse verschiedener Strategiekombinationen und die Präferenzen der Spieler im Hinblick auf die möglichen Ergebnisse. Eine Vereinfachung solcher spieltheoretischer Modelle ist notwendig, weil bei mehreren Spielen und nur wenigen Akteuren bereits eine unübersehbare Anzahl möglicher Ergebnisse darstellbar wären. Daher konzentrieren sich die Modelle des akteurszentrierten Institutionalismus auf exemplarische typische Konstellationen, die sich in Form von Vierfelder-Matrizen darstellen lassen. Zur Erklärung der „Logik der Situation“ ist dies ausreichend³¹³.

So lassen sich drei Spieltypen unterscheiden³¹⁴. Konfliktspiele (künftig auch bezeichnet als Typ A), in denen die Akteure keine gemeinsamen Interessen haben und egoistisch handeln (oben auch bezeichnet als konfliktäre Interessen). In diesem Spiel wird der Gewinn einer Seite durch den Verlust des anderen Spielers erkaufte. Bei Koordinationsspielen (Typ B) haben die Akteure ein gemeinsames Interesse, sie handeln nicht egoistisch. Der Gewinn beider Seiten wird dadurch maximiert, dass die Akteure sich auf eine Strategie einigen (dies beschreibt die Fälle kongruenter und komplementärer Interessen). Die dritte mögliche Kategorie (Typ C) stellen Spiele dar, in denen die Akteure sowohl ein gemeinsames als auch ein egoistisches Interesse verfolgen. Dies könnte in der Praxis vor allem dann von Interesse sein, wenn eine solche Konstellation dadurch konstruiert werden kann, dass unterschiedliche energiepolitische Themenfelder als Bestandteil eines Spiels definiert werden (also beispielsweise die Präferenzen der europäischen und russischen Akteure zur Frage langfristiger Gasbezugsverträge und zur Frage von Klimaschutzmaßnahmen und Emissionshandel).

Im Rahmen solchermaßen beschriebener Akteurskonstellationen kommen unterschiedliche Interaktionsorientierungen zum Tragen. Die Annahmen des Modells unterstellen Transparenz über die Auswirkungen einer strategischen Entscheidung auf alle Beteiligten des Spiels. Die Spieler werden also in ihrer Entscheidung auf Basis ihrer Präferenzen sowohl die eigenen Gewinne und Verluste berücksichtigen als auch die der anderen Akteure. Damit spielen neben den Konstellationen also die individuellen Präferenzen der Akteure eine Rolle, in der Theorie als Interaktionsorientierung bezeichnet. Scharpf³¹⁵ unterscheidet fünf Ausprägungen: individualistisch handelnde Akteure (egoistisch-rational); solidarisch (kooperativ); kompetitiv; altruistisch und feindlich. Während ein altruistischer Akteur den Gewinn des anderen Akteurs als eigenen Gewinn bewertet, ohne die eigenen Verluste zu beachten, würde ein feindlicher Spieler den Verlust des Gegenübers als eigenen Gewinn buchen.

Empirisch sind die Formen des Individualismus, bei der ausschließlich der eigene Gewinn zählt, des Kooperatismus, bei der der gemeinsame Nutzen maximiert wird und des Kompetitismus, bei der der eigene Gewinn und der Verlust des Gegenübers sich kompensieren, am häufigsten. Scharpf³¹⁶ führt dies auf die „Normen des politischen Professionalismus“ zurück, die altruistisch und feindlich handelnde Akteure weitgehend ausschließen.

Die dritte einzuführende Kategorie ist das Konzept der Interaktionsform. Während Akteurskonstellation und Interaktionsorientierung es ermöglichen, ein statisches Spiel zu beschreiben und Prognosen über die Verhaltensweise der Akteure zu treffen, sind noch keine Aussagen über die Frage möglich, auf welche Weise Konflikte verarbeitet bzw. gemeinsame Problemlösungen erzielt werden. Nach Scharpf lassen sich folgende „Grundformen der Handlungskoordination“ unterscheiden:

- Einseitige oder wechselseitige Anpassung
- Verhandlung
- Mehrheitsentscheidung
- Hierarchische Steuerung

Es ist leicht ersichtlich, dass für den institutionellen Kontext von Interaktionen der europäischen und der russischen politischen Institutionen die Formen der hierarchischen Entscheidung ebenso wie der Mehrheitsentscheidung nicht greifen können. Hingegen sind

Anpassungen und Verhandlungen mögliche Optionen. Diese Formen sollen daher nachfolgend etwas genauer beleuchtet werden:

Im Rahmen der Interaktionsform einer Verhandlung unterscheidet Scharpf vier Arten von Verhandlungsprozessen. Einer solchen Matrix zugrunde gelegt sind zwei Dimensionen: Die Produktionsdimension und die Verteilungsdimension. Steht in einer Verhandlung die Produktionsdimension im Mittelpunkt, so liegt der Schwerpunkt auf Kooperation bei der Erzeugung neuer Werte. Die Verteilungsdimension befasst sich dagegen mit der Distribution bereits bestehender Werte.

	Geringe Bedeutung der Verteilungsdimension	Hohe Bedeutung der Verteilungsdimension
Geringe Bedeutung der Produktionsdimension	Spotverträge	Distributives Bargaining
Hohe Bedeutung der Produktionsdimension	Problemlösung	Positive Koordination

Tab. 4: Arten von Verhandlungsprozessen nach Scharpf³¹⁷

Der Prozess mit dem geringsten Verhandlungsdilemma sind die Spot-Verträge. Hier stehen weder Produktions- noch Verteilungsdimension im Mittelpunkt, es geht vielmehr um die Bewertung von Vorschlägen auf einen individuellen Nutzen für die Akteure und dann um die Annahme oder Ablehnung. Am stärksten ist das Dilemma hingegen im Fall einer „positiven Koordination“, da hier gleichzeitig die Schaffung neuer Werte und die Verteilung unter den Akteuren zu verhandeln sind. Im Ansatz der Problemlösung kooperieren die Partner bei der Schaffung zusätzlicher Werte, während „distributives Bargaining“ sich mit der Verteilung eines feststehenden Wertes auf mehrere Akteure befasst. Benz³¹⁸ spricht in diesem Fall von einer „Einigung durch Tausch“, bei der verschiedene Formen der Kompensation möglich sind: Durch die Erweiterung des Verhandlungsgegenstandes zu größeren Paketen (Paketlösung), durch die Verknüpfung sachlich getrennter Probleme (Koppelgeschäft) oder durch die Kompensation der Verluste eines der Verhandlungspartner durch Geldzahlungen (Ausgleichszahlung)³¹⁹.

Bei Koppelgeschäften handelt es sich also um eine Form, bei der Themenfelder, bei denen die Beteiligten unterschiedliche Präferenzen und Nutzenverteilungen haben, so kombiniert

werden, dass Gesamtlösungen mit positivem Nutzen für alle Akteure entstehen³²⁰. Landläufig wird das Ergebnis eines solchen Koppelgeschäftes als „win-win-Situation“ bezeichnet. Volkswirtschaftlich als Kaldor-Optimum, gekennzeichnet dadurch, dass der Gewinn für jeden der Akteure mindestens ausreicht, um den Verlust auszugleichen, der durch Inkaufnahme einer suboptimalen Lösung in einem der anderen Problemfelder entsteht³²¹.

Voraussetzung für den Abschluss von Koppelgeschäften ist, dass die beteiligten Akteure über entgegengesetzte Interessen bei den zu verknüpfenden Themenfeldern verfügen sowie über Tauschpotentiale. Darüber hinaus sind Informationen über die Motivationsstruktur des Verhandlungspartners und Vertrauen zwischen den Beteiligten erforderlich.

Schumann³²² unterscheidet vier Typen von Koppelgeschäften:

	Politikfeldintern	Politikfeldübergreifend
Interaktion zwischen öffentlichen Akteuren	1	2
Interaktion zwischen öffentlichen und privaten Akteuren	3	4

Tab. 5: Typen von Koppelgeschäften³²³.

Typ 1 und 2 beschreiben Vereinbarungen zwischen öffentlichen Akteuren. Ein politikfeldinternes Koppelgeschäft könnte dabei die Zunahme des Flugverkehrs am Hamburger Flughafen mit einer Anbindung an das Bahnnetz des Landes Schleswig-Holstein verknüpfen. Ein politikfeldübergreifendes Geschäft würde dagegen die von Schleswig-Holstein gewünschte Bahnanbindung mit der Abnahme von Müll aus Hamburg koppeln. Benz/Scharpf/Zintl³²⁴ haben solche Koppelgeschäfte genauer untersucht.

Schumann³²⁵ konstatiert, Koppelgeschäfte der Typen 1 und 2 seien auf europäischer Ebene vor allem bei Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer im Europäischen Rat als Strategie bei Entscheidungsblockaden erprobt.

Typ 3 stellt Absprachen zwischen Unternehmen und öffentlichen Akteuren innerhalb eines Politikfeldes dar. Empirisch wurde belegt, dass diese bislang in der Praxis vor allem in der

Umweltpolitik vorkommen, beispielsweise in Form von Absprachen zu Themen wie Abfallwirtschaft, Emissionen, Gewässerschutz³²⁶.

Bei Typ 4 schließlich handelt es sich um politikfeldübergreifende Koppelgeschäfte zwischen öffentlichen Akteuren und Unternehmen, die am Beispiel von Elektrizitätsversorgern im DFG-Projekt „Politikfeldübergreifende Koppelgeschäfte zwischen EU-Kommission und großen Unternehmen: Interessenstrukturen, Entwicklung, Legitimität“ untersucht wurden³²⁷.

Das Projekt kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass Unternehmen dann für politikfeldübergreifende Koppelgeschäfte geeignet sind, wenn sie die folgenden Bedingungen erfüllen:

- Die Unternehmen müssen in einem Politikfeld, in dem die Kommission eine hohe externe Ressourcenabhängigkeit und geringe Entscheidungsautonomie hat, über die von der Kommission benötigten Ressourcen verfügen können und
- Sie müssen in einem anderen Politikfeld, in dem die Kommission über eine geringe externe Ressourcenabhängigkeit und hohe Entscheidungsautonomie verfügt, in hohem Maße von den Ressourcen der Kommission abhängig sein.

Während zu Koppelgeschäften des Typs 4 auf EU-Ebene umfangreiche Untersuchungen vorliegen, wurden die Modelle 1 und 2 bislang noch wenig betrachtet und noch nicht auf außenpolitische – in diesem Fall energieaußenpolitische – Fragen angewendet. Diese Erweiterung des Konzepts soll auf Basis der bisherigen Betrachtungen am Beispiel der EU-Russland-Kooperation vorgenommen werden. Dabei ist auch zu untersuchen, ob die genannten zwei Kriterien geeignet sind, die Erfolgsaussichten solcher Koppelgeschäfte der Typen 1 und 2 zu bewerten.

5.2 Das Vorkommen von Koppelgeschäften in der Praxis EU-russischer Energiepolitik

Nach dieser theoretischen Fundierung soll nunmehr analysiert werden, welche Kooperationsoptionen zwischen der EU und Russland auf energiepolitischem Gebiet denkbar wären und nach den vorangegangenen Ausführungen funktionieren müssten bzw. längst implementiert sein sollten. Es wird zu zeigen sein, dass die beschriebenen Ansatzpunkte für politische und wirtschaftliche Kooperation zwar theoretisch-logisch ableitbar sind, jedoch in einigen Fällen in der Praxis bislang nicht umsetzbar waren. Die im Anschluss an diesen Abschnitt folgenden Ausführungen versuchen, Erklärungen für dieses Phänomen zu identifizieren.

Die untersuchten Praxisbeispiele sollen aus den drei genannten Kategorien kongruenter, komplementärer und konfliktärer Ziele gewählt werden.

Zielkongruenz

Fälle von Zielkongruenz lassen sich nur in wenigen Bereichen identifizieren. Wie oben ausgeführt, besteht zu einem gewissen Grad auf dem Gebiet des Klimaschutzes Zielkongruenz: Während die EU an der Realisierung ihrer ehrgeizigen Reduktionsziele bei den CO₂-Emissionen interessiert ist, will Russland ebenfalls erreichen, die Vorgaben des Kyoto-Protokolls einzuhalten. Obwohl die Ziele kongruent sind, handelt es sich bei der EU um ein starkes Ziel, eines der drei Hauptziele europäischer Energiepolitik, bei Russland dagegen um ein schwaches Ziel: Im Wesentlichen erhofft Russland sich Gewinne aus dem Verkauf überzähliger Zertifikate sowie einen Imagegewinn. Auf beides ließe sich aber relativ leicht verzichten. Dennoch besteht eine Übereinstimmung der Ziele. Und es zeigt sich auch in der Praxis, dass auf diesem Gebiet die konkreten Kooperationsgespräche am weitesten gediehen sind. Die Vorgehensweise beider Seiten scheint also wesentlich vom Typ eines kooperativen Spiels geprägt zu sein (Typ B)

Starke Ziele auf beiden Seiten stellen die Stabilität der makroökonomischen Umgebung dar. Hohe Volatilität der Ölpreise beispielsweise erschwert die Planbarkeit auf beiden Seiten, eine Stabilität der Währungen, in denen Öl- und Gasrechnungen beglichen werden, ist ebenfalls für beide Seiten wünschenswert. Auch hier sind Aktivitäten der EU und Russlands gleichgerichtet und Kooperation ist erfolgreich. Interessant ist, dass dort, wo die russische

Regierung erkennt, dass sie diese Stabilität insbesondere beim Wechselkurs Dollar-Rubel nicht halten und nicht ausreichend beeinflussen kann, nun erstmals fordert, russische Energieverträge in Rubel zu notieren³²⁸. Entsprechend handelt es sich auch hier um ein Spiel vom Typ B.

Ein dritter Fall von Zielkongruenz zeigt jedoch, dass die Voraussetzung einer Kongruenz offenbar für eine erfolgreiche Kooperation nicht hinreichend ist: Sowohl die EU als auch Russland sind ganz offensichtlich daran interessiert, den Gastransport über Transitländer wie Polen oder die Ukraine stabil und funktionsfähig zu halten. Die EU, weil davon die Versorgung ihrer Einwohner abhängig ist, Russland, weil Gas, das die Abnehmer nicht erreicht, für Gewinneinbußen und geringere Steuereinnahmen sorgt und zudem Vertragsstrafen verursachen könnte. Dennoch ließen sich die zunächst kongruent scheinenden Ziele während der mehrfach aufgetretenen Gaskrisen nicht zu einem gemeinsamen Ergebnis führen. Die vielfältigen Gründe dafür sollen weiter unten genauer untersucht werden. Die Tatsache, dass sowohl kooperative als auch egoistische Zielsetzungen hier eine Rolle spielen, führt zur Kategorisierung dieses Falles als Spieltyp C.

Zielkomplementarität

Bei Abschluss und Verlängerung von langfristigen Gasbezugsverträgen bestehen komplementäre Interessen. Die EU-Seite sieht Langfristverträge als ein geeignetes Instrument zur Sicherstellung von Versorgungssicherheit. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Kommission langfristige Lieferverträge zwischen Akteuren innerhalb der EU ausdrücklich als wettbewerbsbehindernd bezeichnet, vergleichbare Konstruktionen mit außereuropäischen Lieferanten von dieser Betrachtung jedoch ausnimmt. Russland muss an Langfristverträgen interessiert sein, weil dadurch eine Risikoreduktion für die großen Investitionen mit hohen Vorlaufzeiten erfolgt, ohne die in der Regel die Finanzierung der Großprojekte am Kapitalmarkt kaum möglich wäre. Obwohl die Interessen unterschiedlich sind, führt eine kooperative Strategie beider Spieler zu einem stabilen Ergebnis, in diesem Fall liegt ein Spiel nach Typ B vor.

Eine ähnliche Ausgangslage besteht auch in der Frage der Ölpreisbindung von Bezugsverträgen. Eingeführt bereits in den Siebzigerjahren, hat sich der Mechanismus bis heute gehalten. Kurzfristige kritische Stimmen auf EU-Seite sind schnell wieder verstummt,

wobei die Ölpreisbindung bei innereuropäischen Verträgen von einigen Seiten durchaus kritisch gesehen wird. Außereuropäisch hat die EU jedoch ein Interesse daran, die Preise an einen Indikator zu koppeln, der auf einem liquiden, von einzelnen Spielern kaum manipulierbaren Markt basiert. Ganz anders sähe die Lage aus, wenn Russland (in Abstimmung mit einigen weiteren großen Gasproduzenten) den verlangten Preis festsetzen könnte. Die Marktmacht einiger weniger großer Gasproduzenten ist noch deutlich stärker als die der OPEC, weil der Anteil des außerhalb der OPEC produzierten Öls deutlich größer ist als der Anteil des außerhalb einiger weniger großer Länder produzierten Gases. Russland im Gegenzug ist interessiert daran, dass Gas einen großen, wachsenden Anteil am globalen Energiemix behält. Wären die Preise nicht aneinander gekoppelt, also stark korreliert, bestünde ein Anreiz für große Abnehmer, bei sinkenden Ölpreisen und gleichzeitig steigenden Gaspreisen, auf andere Energiequellen zu wechseln, insbesondere chemische Anlagen oder Kraftwerke auf Ölbefuerung umzustellen. Dies würde die Nachfrage kurzfristig volatiler machen und langfristig das Absatzrisiko für Russland deutlich erhöhen. Diese Interessenlagen sind komplementär, sie führen dazu, dass beide Seiten eine Fortführung der Ölpreisbindung befürworten. Es besteht ein Anreiz zu einem kooperativen Spiel (Typ B), das bislang auch erfolgreich funktioniert hat.

Dass auf dem Gebiet Upstream-Investitionen komplementäre Interessen bestehen, wurde oben bereits ausführlich ausgeführt. Die EU-Seite ist daran interessiert, dass europäische Unternehmen direkt an der Gasproduktion in Russland beteiligt sind, weil dies dazu beiträgt, Gaskonflikte zu verhindern und dafür sorgen kann, dass Europa nicht zugunsten anderer Absatzmärkte (bspw. China) von der Versorgung abgehängt wird. Russland hat bei den enormen Investitionsbedarfen auf diesem Gebiet theoretisch ebenfalls einen Anreiz, ausländische Investoren ins Land zu holen, die neben einem Finanzierungsbeitrag vor allem wichtiges technologisches Know-How ins Land bringen. Dies ist für die Weiterentwicklung der russischen Energieindustrie von großer Bedeutung. Obwohl diese Ausgangslage dazu führen müsste, dass zahlreiche Kooperationsprojekte zwischen russischen und europäischen Unternehmen bei der Gasförderung entstanden sind, lässt sich feststellen, dass kein solches Projekt alleinstehend entstanden ist, zumindest seit dem Amtsantritt Putins. Dies lässt sich auf Basis des oben beschriebenen theoretischen Ansatzes nur damit erklären, dass offenbar daneben auch Interessen bestehen, die rein egoistischer Natur sind und einen Anreiz bieten zu einem Spiel vom Typ C. Das politische Ziel, die Kontrolle über die Förderung eigener Ressourcen zu behalten sowie die alleinige Entscheidung über Investitionen und Absatzkanäle

zu treffen, gegebenenfalls auch unter anderen als rein ökonomischen Gesichtspunkten, spielt für die russische Regierung eine so große Rolle, dass sie sich entschieden hat, neben den kooperativen auch egoistische Strategien zu verfolgen. Dies wiederum zieht nach sich, dass die EU-Seite mit ähnlichen Strategien reagiert und insbesondere technologische Hilfe nur dann bereit ist bereitzustellen, wenn auf der anderen Seite Investitionen im Upstreambereich Russlands möglich sind. Ganz offensichtlich führt ein solches Spiel nicht zu einem Erfolg, wenn nicht die oben beschriebenen Lösungsmöglichkeiten (etwa Koppelgeschäfte) zum Einsatz kommen.

Konfliktäre Ziele

Besonders aufschlussreich ist die Analyse von Situationen, in denen konfliktäre Ziele vorliegen. Die Einbindung russischer Investoren in europäische Downstream-Aktivitäten und –Unternehmen gehört dazu. Russland ist grundsätzlich daran interessiert, auch an Gewinnen zu partizipieren, die mit Erdgas zwischen der europäischen Außengrenze und dem Endkunden gemacht werden, sich also beispielsweise an Weiter- und Endverteilungsunternehmen zu beteiligen. Die europäische Interessenlage besteht darin, das zu verhindern und somit insbesondere eine Kontrollübernahme der für die Wirtschaftsentwicklung des Euro-Raumes zentralen Energieversorgungsinfrastruktur auszuschließen. Auch die europäischen Unternehmen, soweit sie nicht sowieso in staatlichem Eigentum stehen und damit Staatsinteressen vertreten, haben ein Interesse daran, den Einfluss des Produzenten Russland nicht auf Downstream-Aktivitäten auszuweiten. Entsprechend sind Kooperationen der beschriebenen Art bislang auch wenig erfolgreich, mit einer Ausnahme: Gazprom hält eine Beteiligung am Weiterverteiler Wingas. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, war diese Vereinbarung jedoch nur möglich unter Heranziehung eines Koppelgeschäfts. Ganz offensichtlich ist, dass die Spieler im beschriebenen Fall ein Konfliktspiel vom Typ A spielen.

Der Ausweg: Die Strategie des Koppelgeschäfts

Anhand der vorgenannten Ausführungen hat sich gezeigt, dass nicht alle Kooperationsansätze, bei denen aufgrund kongruenter oder komplementärer Zielsetzungen das Zustandekommen einer Kooperation zu erwarten wäre, auch wirklich zu einem Erfolg führen. Während Kooperationsspiele (Typ B) regelmäßig das erwartete erfolgreiche Ergebnis generieren, wird dort, wo die Spieler egoistische Strategien verfolgen, ein Erfolg verhindert.

Und dies grundsätzlich unabhängig von den zugrunde liegenden Interessenlagen. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht dies.

	Typ A	Typ B	Typ C
Kongruent	(nicht existent)	Erfolgreich	Nicht erfolgreich
Komplementär	(nicht existent)	Erfolgreich	Nicht erfolgreich
Konfliktär	Nicht erfolgreich	(nicht existent)	Nicht erfolgreich

Tab 6: Erfolgreiche Spielstrategien bei unterschiedlichen Interessenkonstellationen³²⁹.

Dieses Ergebnis aus empirischen Betrachtungen steht im Einklang mit den theoretischen Annahmen: Spielstrategien vom Typ B unter kongruenten oder komplementären Interessen werden in der Regel zu einem Erfolg führen. Strategien der Typen A und C dagegen sind – alleinstehend – nicht aussichtsreich. In diesen Fällen ist nunmehr zu analysieren, ob und unter welchen Voraussetzungen Koppelgeschäfte zwischen öffentlichen (politischen) Akteuren diesen Konflikt auflösen können.

Da im vorliegenden Fall überwiegend öffentliche Akteure betroffen sind, wären Koppelgeschäfte vom Typ 1 oder 2 möglich. Voraussetzung für Koppelgeschäfte ist, dass die beteiligten Spieler über entgegengesetzte Interessen bei den zu verknüpfenden Themenfeldern verfügen sowie über Tauschpotentiale.

Als Koppelgeschäft vom Typ 1 wäre denkbar, die Interessen im Bereich russische Upstream-Investitionen mit denen an einer Beteiligung an europäischen Downstream-Aktivitäten zu verknüpfen. Dabei hätte die russische Seite Interesse an einer Beteiligung russischer Unternehmen an europäischen Energieverteilern, während die europäische Seite grundsätzlich nicht daran interessiert sein kann, die Abhängigkeit von Russland weiter zu erhöhen und russischen Unternehmen einen noch größeren Anteil des Gewinns entlang der Erdgas-Wertschöpfungskette zukommen zu lassen. Allenfalls könnte die EU-Seite solche Investitionen dulden, um ein anderes Ziel innerhalb desselben Politikfeldes zu erreichen. Diese erste Seite eines möglichen Koppelgeschäftes erfüllt also die oben genannten Voraussetzungen von gegensätzlichen Interessen und vorhandenen Tauschpotentialen. Im Gegenzug würden europäische Unternehmen die Möglichkeit erhalten, sich an russischen Gasfeldern zu beteiligen und dort Gas zu fördern sowie ggf. zu exportieren. Hier besteht offensichtlich ein großes Interesse der europäischen Seite, auf diese Art in einem profitablen

Geschäftszweig Fuß zu fassen und durch die direkte Einbindung vor Ort auch die Stabilität europäischer Erdgasversorgung zu erhöhen. Russland hat wiederholt dargestellt, dass umgekehrt große Vorbehalte gegen solche Investitionen bestehen, vor allem, weil sie den Einfluss der russischen Regierung auf Förderung, Verwendung und Absatzkanäle russischer Naturressourcen beschränken und den Gewinnanteil, der in russische Hände fließen würde, reduzieren würde. Auch hier bestehen also gegensätzliche Interessen und ein Tauschpotential.

Aufgrund dieser theoretischen Ableitung müssten solche Koppelgeschäfte also in der Realität vorkommen. Eine Analyse von Beteiligungen großer russischer Unternehmen zeigt jedoch, dass ein solches Geschäft nur in einem Fall in Europa zustande gekommen ist: Die Beteiligung von Gazprom an Wingas (gemeinsam mit der BASF-Tochter Wintershall) in Europa, im Gegenzug die Beteiligung von Wintershall an den Joint Ventures Achimgaz und Severneftegazprom (das im Wesentlichen das Feld Jushno Russkoje entwickelt). Eine Vereinbarung auf politischer Ebene besteht dagegen nicht – im Gegenteil: Als Reaktion auf die zunehmend aggressive Vorgehensweise der russischen Seite gegenüber europäischen Unternehmen³³⁰, die in Upstream-Projekten in Russland engagiert sind, hat die europäische Kommission die Vorgaben für Beteiligungen ausländischer staatlicher Unternehmen und Fonds an europäischen Infrastrukturunternehmen verschärft³³¹.

Die Erklärung, warum Koppelgeschäfte in Einzelfällen erfolgreich sind, in der Regel auf diesem Gebiet aber nicht funktionieren, erfordert eine weitere Differenzierung des Erklärungsansatzes:

- Zum einen ist festzustellen, dass die Interessenlagen und Positionen auf europäischer Seite zwischen den Nationalstaaten sehr uneinheitlich sind und solche Koppelgeschäfte daher nur in einzelnen Mitgliedsstaaten erfolversprechend sein können, nicht jedoch auf europäischer Ebene. Voraussetzung für ein erfolgreiches Ergebnis des Spiels unter Einbeziehung von Koppelgeschäften ist zum einen, dass in einem Nationalstaat Unternehmen bestehen, die für eine Upstream-Investition wegen ihrer finanziellen Stärke und technischen Kompetenz in Frage kommen. Gerade in den neueren osteuropäischen Mitgliedsstaaten ist dies nicht der Fall, was – in Verbindung mit einem generellen Misstrauen gegenüber Russland – die starke Opposition gerade dieser Mitgliedsstaaten erklärt. Ein zweiter Aspekt ist die Stärke der Abhängigkeit von russischem Erdgas. Je geringer die Abhängigkeit eines Mitgliedslandes von russischen

Importen, desto geringer ist auch das Interesse, ein wenig mehr Liefersicherheit aus Russland zu erkaufen, indem ein großer Teil staatlicher Autonomie dafür aufgegeben wird (bspw. Spanien). Ein dritter Erklärungsansatz schließlich: Die Nationalstaaten, in denen die Energieversorgung weitgehend als staatliche Aufgabe verstanden wird und in denen Energieversorger überwiegend in staatlichem Eigentum stehen, werden tendenziell weniger bereit sein, Russland Zugang zu ermöglichen (z.B. Frankreich) als Regierungen, die keine direkte Beteiligung im Energiegeschäft halten und die Energieversorgung eher als rein marktwirtschaftlich zu organisierende Aufgabe begreifen (z.B. Deutschland). Die stark unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der EU leisten also einen Beitrag dazu, dass auf europäischer Ebene die Entwicklung von Koppelgeschäften nur begrenzt erfolgversprechend sein kann.

- Ein zweiter Erklärungsansatz dafür, dass politikfeldinterne Koppelgeschäfte kaum erfolgreich sind, sind Kommunikationsprobleme. Wie bereits in Abschnitt 5.1 ausgeführt, ist eine weitere erforderliche Voraussetzung für den Abschluss von Koppelgeschäften, dass Informationen über die Motivationsstruktur des Verhandlungspartners vorliegen und dass die Spieler einander vertrauen. Im Gegensatz zu den weiter oben beschriebenen „harten“ Voraussetzungen sind die eben genannten Aspekte nicht zwingend notwendig, sie erleichtern jedoch als „weiche“ Faktoren das Zustandekommen von Koppelgeschäften. Auf die Rolle von Informationen über die Motivationsstruktur und die Existenz von Vertrauen in den europäisch-russischen Energiebeziehungen wird im folgenden Abschnitt genauer einzugehen sein.

Zu betrachten ist zuvor noch ein Koppelgeschäft nach Typ 2, basierend auf einem Spiel zwischen öffentlichen Akteuren, bei dem zwei politikfeldübergreifende Themenfelder verknüpft werden. In diesem Fall ist ebenfalls zu prüfen, welche theoretisch ableitbaren denkbaren Geschäfte erfolgversprechend wären, ob diese in der Realität vorkommen und welche Erklärungen es dafür ggf. gibt.

Ein mögliches Konstrukt wäre, energie- und sicherheitspolitische Fragen zu einem politikfeldübergreifenden Koppelgeschäft zu verbinden. Russland ist daran interessiert, die NATO-Mitgliedschaft früherer Sowjetrepubliken oder Ostblockstaaten zu verhindern. Die EU-Mitgliedsstaaten und die USA sind daran interessiert, ihre Einflussphäre durch eine

NATO-Mitgliedschaft der Ukraine zu vergrößern, sowohl aus sicherheits- als auch europapolitischen Erwägungen heraus. Im Gegenzug für eine Ablehnung oder Verzögerung einer ukrainischen Mitgliedschaft durch die EU-Mitglieder könnte Russland sich bereit erklären, den europäischen Zielen in der Energiepolitik näher zu treten und beispielsweise den Zugang europäischer Energieunternehmen zur Ausbeutung russischer Ressourcen zu erleichtern. Auch in diesem Fall wären gegensätzliche Interessen in beiden Komponenten des Koppelgeschäfts gegeben, ebenso wie ein Tauschpotential. Dennoch haben die Beteiligten das Konstrukt in der Praxis bislang nicht umgesetzt. Die wesentlichen Gründe für das Nichtzustandekommen eines solchen Koppelgeschäfts lassen sich wie folgt identifizieren:

- Die einzelstaatlichen Interessen innerhalb der EU sind stark unterschiedlich, weshalb die EU selbst sich an der Debatte kaum beteiligen konnte. Während die meisten EU-Mitglieder dem amerikanischen Wunsch nach einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine offen gegenüber standen, haben Deutschland und Frankreich mit ihrem Veto eine Aufnahme verhindert. Das Nachrichtenmagazin Focus formuliert: „Deutschland und Frankreich sind dagegen, um das angespannte Verhältnis zur Regierung in Moskau nicht noch mehr zu belasten.“³³². Ob dahinter ein mögliches Koppelgeschäft zwischen Russland und den genannten EU-Mitgliedsstaaten steckt, ist schwer zu beurteilen, zumindest implizit dürfte es jedoch um genau solche Überlegungen gehen. Klar ist jedenfalls, dass sowohl Deutschland als auch Frankreich zu den Ländern gehören, die zu einem signifikanten Anteil mit russischem Erdgas versorgt werden und in denen Unternehmen aktiv sind, die bereits im russischen Energiemarkt investieren und diese Position absichern bzw. ausbauen möchten. Durch seine Eigentumsrechte an Gaz de France ist der französische Staat sogar unmittelbar an Energiegeschäften mit Russland interessiert. Nur etwa neun Monate nach der Abstimmung zur NATO-Mitgliedschaft melden die Medien, Gaz de France und Total seien daran interessiert, sich an der Ostsee-Pipeline zu beteiligen und daraus Gas zu beziehen³³³. Dass hinter diesem Kalkül jedoch ein Koppelgeschäft steckt, bei dem beide Seiten explizit die Verbindung zwischen beiden Themenfeldern vereinbart haben, scheint eher unrealistisch. Dennoch ließ sich durch eine Verhaltensweise, die der eines Koppelgeschäfts nahe kommt, das gewünschte Ergebnis erzielen.
- Ein zweiter Erklärungsansatz dafür, dass politikfeldübergreifende Koppelgeschäfte (vom Typ 2) auf EU-Ebene mit Russland kaum erfolgreich sind, sind Kommunikationsprobleme. Dazu können die Ausführungen zu den Koppelgeschäften

vom Typ 1 analog angewendet werden. Auf die Rolle von Informationen über die Motivationsstruktur und die Existenz von Vertrauen in den europäisch-russischen Energiebeziehungen wird im folgenden Abschnitt genauer einzugehen sein.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass offenbar in der europäisch-russischen Kooperation erfolgreiche Zusammenarbeit dort funktioniert, wo die Akteure Spiele vom Typ B spielen. Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten, Spiele vom Typ A und vom Typ C zu einem konstruktiven Ergebnis zu führen, wenn Koppelgeschäfte zum Einsatz kommen. Im Energiebereich zwischen der EU und Russland ist dies jedoch nur der Fall unter bestimmten zusätzlichen Voraussetzungen. Der Erfolg ist abhängig von folgenden Parametern:

1. Bandbreite unterschiedlicher Interessen der EU-Mitgliedsstaaten
2. Existenz von international tätigen Energieunternehmen mit Interesse an Aktivitäten in Russland in den einzelnen Mitgliedsstaaten
3. Grad der Abhängigkeit der Mitgliedsstaaten von russischen Erdgaslieferungen
4. Grad des staatlichen Einflusses auf die Energieversorgung im jeweiligen Mitgliedsstaat und Betrachtung von Energieversorgungsaktivitäten als staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge im Gegensatz zu einer marktwirtschaftlich zu organisierenden wirtschaftlichen Tätigkeit
5. Verständnis über die Zielsetzungen und Motivationsstrukturen des jeweils anderen Spielers
6. Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern

Während die unter 1 bis 4 genannten Aspekte bereits in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurden, bedürfen die Punkte 5 und 6 einer ausführlicheren Analyse im folgenden Abschnitt.

5.3 Die Bedeutung von Kommunikation und Vertrauen in den EU-Russland-Energiebeziehungen

5.3.1 Theoretische Konzepte von Vertrauen

Es bestehen zahlreiche theoretische Konzepte von Vertrauen und eine Vielzahl an Definitionen für dieses Phänomen³³⁴. Vertrauen kann insbesondere unter unterschiedlichen Fragestellungen und Wissenschaftsdisziplinen sehr unterschiedlich verstanden werden. Für diese Arbeit sollen einige Ansätze von Vertrauen in internationalen Beziehungen kurz angerissen werden, um später ihre Bedeutung für die Erklärung der Entwicklungen in den EU-Russland-Beziehungen zu beleuchten³³⁵. Im Hinblick auf diese Fragestellung scheint die Definition von Kydd³³⁶ hilfreich: „Trust is a belief that the other side prefers mutual cooperation to exploiting one’s own cooperation, while mistrust is a belief that the other side prefers exploiting one’s cooperation to returning it.” Vertrauenswürdig sind also Akteure, die eine Präferenz dafür haben, die Kooperation der Gegenseite mit Kooperation zu beantworten, anstatt sie zu verweigern und auszunutzen. Nicht vertrauenswürdig dagegen sind Akteure, die umgekehrte Präferenzen haben. Kooperation zwischen zwei Akteuren wird damit ermöglicht, wenn beide Seiten der anderen Seite ausreichend vertrauen. Deutlich wird dies anhand einiger spieltheoretischer Betrachtungen.

Im Gefangenendilemma³³⁷ ist die dominante Strategie bei vollkommener Transparenz über Präferenzen und Nutzen für beide Seiten das Leugnen. Damit sind nach o.g. Definition beide Parteien nicht vertrauenswürdig, weil sie eine Präferenz haben, Kooperation mit Leugnen zu begegnen.

Spieler 1	Spieler 2	
	Kooperation	Leugnen
Kooperation	3,3	1,4
Leugnen	4,1	2,2

Tab. 7: Das Gefangenendilemma³³⁸

Das einzige Nash-Gleichgewicht³³⁹ in diesem Spiel ist das beidseitige Leugnen. Jeder Spieler wird unterstellen, dass die andere Seite die Kooperation ausnutzen und selbst leugnen würde, um den eigenen Nutzen zu maximieren. Zwei nicht vertrauenswürdige Akteure werden also nicht kooperieren, sondern beide leugnen.

Spieler 1	Spieler 2	
	Kooperation	Leugnen
Kooperation	4,4	1,3
Leugnen	3,1	2,2

Tab. 8: Spiel mit zwei Nash-Gleichgewichten³⁴⁰

In einem Spiel mit anderen Präferenzen, wie in Tab. 8 dargestellt, bestehen zwei Nash-Gleichgewichte: Sofern die eine Seite erwartet, dass die andere Seite leugnet, wird sie auch leugnen. Andererseits wird ein Spieler kooperieren, sofern er erwartet, dass die andere Seite ebenfalls zu Kooperation bereit ist. Damit sind beide Spieler grundsätzlich vertrauenswürdig, sie bevorzugen, Kooperation mit Kooperation zu beantworten, nicht etwa, sie auszunutzen. Sofern die Beteiligten sich über die Präferenzen der jeweils anderen Seite sicher sein können, werden sie kooperieren, da dies den größten Nutzen verspricht. Herrscht jedoch Unsicherheit über diese Präferenzen, so ist es möglich, dass eine Kooperation nicht stattfindet. „The Player might then decide to defect, not because it prefers mutual defection, but because it fears that the other side has a dominant strategy to defect and therefore cannot be persuaded to cooperate. This is the problem of mistrust.”³⁴¹ Insoweit ließe sich argumentieren, dass die Stärke von Vertrauen messbar ist in Form der Wahrscheinlichkeit, mit der ein Spieler den anderen für vertrauenswürdig hält. Einem Akteur zu trauen, würde in diesem Fall also bedeuten, die Erwartung zu haben, dass es wahrscheinlich ist, dass dieser eine Präferenz dafür hat, Kooperation durch Kooperation zu beantworten, nicht etwa, sie auszunutzen.

Ein rein spieltheoretischer Ansatz wie dieser ist insoweit kritisch zu bewerten, als er vor allem von Transparenz und Sicherheit über die Präferenzen der Spieler ausgeht. Unsicherheit und die Erwartungen des Handelns der Spieler werden in neueren Arbeiten zwar eingeführt, jedoch lediglich als Erwartungswert operationalisiert, den ein Akteur extern definiert, ohne die Entstehung dieses Erwartungswertes in das Konzept zu integrieren. Auch die Wiederholung von Spielen des Gefangenendilemmas hilft nicht weiter: Kooperation kann zwar in einem unendlich oft wiederholten Gefangenendilemma-Spiel zu einem dauerhaften Gleichgewicht werden, weil die Spieler das Ausnutzen durch die Gegenseite in der nächsten Spielrunde vergelten werden, doch auch hier kann der Aspekt der Unsicherheit über die Präferenzen der Gegenseite nicht hinreichend beschrieben werden.

Auf dieser Basis ist es notwendig, ein genaueres Verständnis davon zu gewinnen, wie Vertrauen in theoretischen Ansätzen zu internationalen Beziehungen berücksichtigt wird. Möllering/Stache³⁴² haben die Rolle von Vertrauen in deutsch-ukrainischen Geschäftsbeziehungen untersucht. Vertrauen ist dabei „...an ongoing process of building on reason, routine and reflexivity, suspending irreducible social vulnerability and uncertainty as if they were favourably resolved, and maintaining thereby a state of favourable expectations towards the actions and intentions of more or less specific others.“ – Unternehmen wie politische Institutionen würden dabei zunächst rational (wenngleich unter unvollständiger Information) bewerten, für wie vertrauenswürdig sie eine Partnerinstitution halten, also auf ‘reflexivity’ und ‘reason’ aufbauen und darüber hinaus versuchen, Routinen zu identifizieren, die in der Geschäftswelt (beziehungsweise in unserem Fall in der Welt der Diplomatie) breit akzeptiert und verlässlich sind, damit Unsicherheit reduzieren. Vertrauen hilft also, über Verhaltensweisen hinauszugehen, die rein auf Rationalität und Routinen basieren, weil Vertrauen Unsicherheiten reduziert („aufhebt“).

Über dieses allgemeine Konzept hinaus bestehen vor allem kulturelle Unterschiede beim Verständnis von Vertrauen und bei der Entwicklung von Vertrauen in und zwischen verschiedenen Kulturen. Möllering/Stache weisen auf ein Ergebnis ihrer Untersuchung hin und beschreiben, dass ukrainische Manager in der Regel auf informelle Institutionen stark vertrauen, während der formale Rahmen eher untergeordnete Bedeutung hat. Dies könne einen deutschen Manager hingegen wegen seines Verständnisses von vernünftigem und seriösem Geschäftsgebaren nicht dazu veranlassen, hohes Vertrauen aufzubauen. Der unsichere institutionelle Kontext ist demnach eine wesentliche Ursache für die Schwierigkeiten bei der Vertrauensbildung. Die Studie basiert u.a. auf Interviews mit Geschäftsleuten beider Seiten. Ein Unternehmensberater wird mit den Worten zitiert: „...in every community, be it Germany or here in Ukraine, there are a number of mechanisms that one has learned from Kindergarten onwards about how to build trust with others without falling flat on one’s face. And this is strongly dependent on which community it was where you grew up.”

Entstehung von Vertrauen ist also das Ergebnis von Sozialisation und Lernprozessen vor dem Hintergrund eines bestimmten kulturellen Repertoires der Akteure. Damit findet sich ein weiterer Hinweis darauf, dass es zur Bildung von Vertrauen zwischen Akteuren unterschiedlicher kultureller Hintergründe notwendig ist, ein genaues Verständnis von

Mentalitäten und Methoden der Vertrauensbildung im jeweiligen Partnerland zu entwickeln. Möllering/Stache beschreiben dies anhand der ukrainisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen: „in Germany a handshake, a contract and a rough check of the other’s creditworthiness are enough to have confidence. Not so in Ukraine where a signed contract is not a signed contract. It takes more than the signature on the paper. Here, you need to know the other and his background a little deeper, also personally, or you will not be able to build trust.” Während Verträge in der Ukraine eher als Richtlinien verstanden würden, die persönliche Beziehungen ergänzen, werde die Bedeutung solcher Dokumente in Deutschland viel ernster genommen, sie vielmehr als Substitute für persönliche Beziehungen verstanden, die der externen Absicherung dienen. Dieses unterschiedliche Verständnis stamme auch von unterschiedlichem Vertrauen in die Rechtsprechung und damit die Durchsetzbarkeit von Verträgen in beiden Ländern. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass damit laut der Studie zwischen Deutschland und Ukraine im Wesentlichen „deal-oriented“ und „relationship-oriented“ Geschäftskulturen aufeinanderprallen würden. Wegen dieser kulturellen Unterschiede sei es besonders schwierig, Vertrauensbeziehungen aufzubauen. Während europäische Manager vor allem die Zielsetzung eines „good deal, written down in a good contract“ verfolgten, verließen sich ukrainische Führungskräfte vor allem auf die Entwicklung persönlicher Beziehungen. Westliche Unternehmen operieren normalerweise innerhalb sehr stabiler Rahmenbedingungen, Ukrainer sind eher mit hoher externer Unsicherheit vertraut. Entsprechend hätten sich unterschiedliche kulturelle Repertoires entwickelt. Aus dieser Betrachtung folgt die Erkenntnis, dass solchermaßen geprägte unterschiedliche Strategien zur Herstellung von Vertrauen große Hindernisse für internationale Zusammenarbeit darstellten, die von den Akteuren aktiv überwunden werden müssten.

Einschränkend ist auszusagen, dass die Studie sich auf die Geschäftswelt bezieht und die Beziehungen zwischen Deutschland und der Ukraine untersucht, während diese Arbeit sich auf politische Beziehungen zwischen der EU und Russland konzentriert. Nichtsdestotrotz kann davon ausgegangen werden, dass die wesentlichen Schlussfolgerungen der Analyse übertragbar sind und damit die unterschiedlichen Mechanismen der Vertrauensbildung ein weiteres Hindernis zur Schaffung einer erfolgreichen EU-Russland-Energiekooperation darstellen.

5.3.2 Fehlendes Vertrauen als Ursache für das Scheitern von Koppelgeschäften

Entsprechend der zuvor gemachten Ausführungen ist der Erklärungsansatz dafür, dass Koppelgeschäfte nicht in der theoretisch denkbaren Form zustande kommen, dass die Partner einander nicht ausreichend verstehen, dass also Kommunikationsprobleme bestehen. Dies weniger im Sinne sprachlicher Differenzen als vielmehr in einer Situation, in der für die beiden Teilnehmer des Spiels die Motivationen des jeweils anderen Spielers nicht klar ersichtlich sind. Es ist zu vermuten, dass sich dies vor allem mit institutionellen Differenzen in den politischen Systemen sowie mit kulturellen Unterschieden erklären lässt.

Institutionelle Differenzen

Es wurde bereits ausführlich ausgeführt, dass russische Energiepolitik weitgehend in der Umgebung des Staatspräsidenten (und zunehmend auch des Ministerpräsidenten) entschieden wird und dass andere politische und energiewirtschaftliche Institutionen des Landes wenig Einfluss haben. Das russische energiepolitische System beruht auf einem klaren Top-Down-Entscheidungsweg sowie auf einem hierarchisch aufgebauten Zielsystem, das wenig Raum für Diskussionen und Interpretationsspielräume lässt. Alle energiepolitischen Ziele lassen sich dem Hauptziel unterordnen, wieder zu alter Größe auf weltpolitischer Bühne zurückzufinden. Wirtschaftspolitische Teilziele sind für die russische Regierung vor allem die Schaffung von Wirtschaftswachstum sowie von Investitionssicherheit. Diesen wiederum untergeordnet sind die Ziele der Übernahme der Kontrolle über die Pipelineverbindungen und Exportkanäle für Erdgas sowie die Sicherung staatlichen Einflusses bei der Verwendung der geförderten Energieträger. Einem institutionellen und inhaltlichen Monopol auf russischer Seite steht nun auf EU-Seite ein wesentlich anderes System gegenüber.

Und auch die europäische Seite ist zu beschreiben in zwei Dimensionen: Die strukturelle sowie die politisch-inhaltliche. Die strukturelle Seite ist – wie oben bereits ausgeführt – geprägt durch ein Multi-Level-Governance-System, in dem „eine Entscheidungsstruktur (...) [herrscht], bei der auf keiner Ebene Aufgaben erfüllt werden können, wenn nicht Akteure oder Institutionen anderer Ebenen mitwirken“³⁴³. Ein solch komplexes System kann für Verhandlungspartner verwirrend wirken. Dass energiepolitisch die Akteure des Systems alles andere als mit einer Stimme sprechen, wurde oben bereits ausführlich dargestellt. Nicht nur die Akteure widersprechen einander, auch innerhalb der europäischen Institutionen ändern

sich Schwerpunkte und Überzeugungen kurzfristig. Während auf dem einen Gebiet eine Kooperation mit Russland gewünscht ist, kann dies je nach politischer Umgebung auf dem zweiten ganz anders ausfallen. Auch in der EU-Außenpolitik, die in Russland noch unmittelbarer wahrgenommen wird als die häufig eher binnenmarktorientierte energiepolitische Diskussion, entsteht Unklarheit zwischen so extrem unterschiedlichen Positionen wie denen von Gerhard Schröder als deutschem Bundeskanzler zu diesem Zeitpunkt und denen der polnischen Regierung. Wagner beschreibt dieses Phänomen so: „Auffälligstes Merkmal ist zweifellos die Vielstimmigkeit europäischer Außenpolitik, bei der der rotierenden Präsidentschaft, der Troika und dem „Hohen Repräsentanten“ zwar eine herausgehobene Stellung zukommt, die mitgliedstaatlichen Politiken dadurch jedoch nicht – wie in der Außenhandelspolitik – ersetzt werden. Diese ‚komplexe Akteursstruktur‘ führt zu einer geringen Sichtbarkeit des ‚EU-Außenhandelns‘“³⁴⁴. Was nun die politisch-inhaltliche Ebene des Systems angeht, so verstärkt diese den beschriebenen Effekt der Irritation auf russischer Seite noch: Schließlich bestehen energiepolitische Zielsetzungen aus einem Dreieck konfliktärer, einander ausschließender Ziele. Ein signifikanter Teil europäischer energiepolitischer Diskussionen bewegt sich um die richtige Balance zwischen den drei Zielen und den Maßnahmen zu ihrer jeweiligen Umsetzung, vor allem unter dem Eindruck tagespolitisch sich schnell ändernder Rahmenbedingungen. Die nachfolgende Tabelle fasst die jeweils kennzeichnenden Merkmale der strukturellen und der politisch-inhaltlichen Ebene zusammen:

	EU	Russland
Strukturell	Komplexe, vielstimmige Akteursstruktur im Mehrebenensystem	Hierarchisches System mit einheitlichen, top-down definierten Positionen
Politisch-inhaltlich	Konfliktäre Ziele, definiert im energiepolitischen Zieldreieck	Hierarchisches Zielsystem, bei dem energiepolitisches Handeln dem Erreichen eines Hauptziels dient

Tab. 9: Indikatoren für institutionelle Unsicherheit zwischen EU und Russland³⁴⁵

Aus diesen Ausführungen ist ersichtlich, dass große institutionelle Differenzen bestehen, die Kommunikationsprobleme verursachen und zugleich Vertrauen reduzieren. Wenn nun auch große kulturelle Unterschiede das Entstehen von Vertrauen verhindern, so wäre belegt, dass

die europäisch-russische Kooperation vor allem aus einem Mangel an Vertrauen solche Koppelgeschäfte nicht erreicht, die, theoretisch abgeleitet, in beiderseitigem Interesse liegen würden.

Kulturelle Unterschiede

Kulturelle Unterschiede könnten die Entstehung von Vertrauen zwischen den Partnern der EU und Russland auf mehrere Weisen beeinflussen. Zum einen können kulturelle Unterschiede bedeuten, dass die Akteure der beiden Seiten unterschiedliche Arten haben, wie sie mit institutioneller Unsicherheit umgehen. Zum anderen könnten EU- und Russland-Akteure über kulturell geprägte unterschiedliche Annahmen über die Vertrauenswürdigkeit der jeweils anderen Akteure verfügen, was unmittelbar Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft beider Seiten haben würde, wie bereits umfangreich ausgeführt wurde.

Was den ersten Aspekt angeht, so liegen zu EU-Russland-Beziehungen aktuell keine empirischen Untersuchungen vor. Eine näherungsweise Heranziehung von Studien zu den ukrainisch-deutschen Beziehungen, insbesondere im Hinblick auf geschäftliche Kooperationen, ergibt jedoch deutliche Hinweise darauf, dass signifikant unterschiedliche Herangehensweisen an institutionelle Unsicherheit zwischen den beiden Kulturkreisen bestehen und diese Tatsache einen wesentlichen Hinderungsgrund für enge Kooperation darstellt. Auf die oben gemachten Ausführungen und die Untersuchungen von Möllering/Stache wird verwiesen³⁴⁶.

Studien zu den Spezifika russischer Transaktionen zur Sowjetzeit verwenden das Konzept des Blat³⁴⁷. Transaktionen über Blat sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nur mit Bekannten durchgeführt werden, da ihnen ein hohes Vertrauen entgegengebracht wird. Sie finden innerhalb eines Bekanntenkreises statt, in dem sich Personen gegenseitig helfen. Verfügt ein Akteur über keinen direkten Bekannten, mit dem eine bestimmte Transaktion durchgeführt werden kann, so wird das Netzwerk durch Vorstellung eines Bekannten eines der Netzwerkmitglieder erweitert, wobei aufgrund der Empfehlung das Vertrauen auch auf dieses neue Netzwerkmitglied übertragen wird. Das Vorstellen selbst ist ein Gefallen, für den eine Gegenleistung erwartet wird, da Transaktionskosten entstehen. Solche Muster waren prägend für die Einwohner der Sowjetunion, wie zahlreiche Arbeiten überzeugend darlegen³⁴⁸. Sie sind noch heute stilbildend für die Herangehensweise an Transaktionen.

In Europa dagegen spielen Transaktionen über einen anonymen Markt bei hoher institutioneller Sicherheit eine deutlich größere Rolle. Solche Transaktionen werden häufig mit einem Fremden begonnen, dem ein geringes Vertrauen entgegengebracht wird. Wie bei Blat wiederholen Personen Transaktionen auf einem Markt mit Transaktionspartnern, die kooperativ waren. Zwischen Markt und Blat besteht dennoch eine wesentliche Differenz: Neue Transaktionen werden im einen Fall mit unbekannten Personen begonnen, im zweiten Fall mit Mitgliedern des eigenen Netzwerks, denen man bereits Vertrauen entgegenbringt. Im russischen Modell des Blat ist Vertrauen also die Voraussetzung für den Beginn einer Transaktion, während im Marktmodell Vertrauen aus dem erfolgreichen Durchführen von Transaktionen erwachsen kann und damit Resultat statt Voraussetzung ist.

Ein nicht zu vernachlässigender Nebenaspekt bei der Frage nach der Rolle von kulturellen Unterschieden beim Aufbau von Vertrauen schließlich ist, dass russische Akteure durch die vielen politischen Umbrüche gelernt haben, dem kurzfristigen Vorteil eine weit größere Präferenz zuzuordnen als dem langfristigen Erfolg. Dies mag mit der hohen Unsicherheit zu tun haben, inwieweit Transaktionen sich wegen politisch-wirtschaftlicher Umbrüche überhaupt langfristig planen und regelmäßig wiederholen lassen. Russische Akteure werden daher einem kurzfristigen Anreiz folgen, in einem einmaligen Spiel nicht zu kooperieren, wenn sie sich davon einen Vorteil versprechen, anstatt auf die längerfristige Dimension wiederholter Spiele zu bauen, unter der Kooperation eine sinnvolle Strategie ist.

5.4 Der EU-Russland-Dialog als Kommunikationsplattform zur Entwicklung energiepolitischer Strategien

Im Jahr 2000 schlug die Europäische Union vor, einen EU-Russland-Energiedialog zu etablieren. Dies folgte zunächst der Erkenntnis, dass der Vertrag über die Energiecharta von Russland nicht ratifiziert wurde und damit andere Mechanismen zur Abstimmung über die Energiezusammenarbeit notwendig waren. Das Thema Energie wurde damit im Jahr 2003 zum bedeutendsten der „Common Economic Spaces“, die innerhalb einer „strategischen Partnerschaft“³⁴⁹ zwischen der EU und Russland diskutiert wurden. Die weiteren Themenfelder dieser Partnerschaft sind innere und äußere Sicherheit, Bildung, Forschung und Kultur.

Der Energiedialog verfolgt im Wesentlichen drei Zielsetzungen: Zum einen geht es darum, einen politischen und institutionellen Rahmen zu schaffen, der eine Koordination von Energiehandels- und -investitionsaktivitäten zwischen beiden Partnern sicherstellt. Zum zweiten, so wird argumentiert, helfe der Koordinationsmechanismus dabei, trotz fehlender originärer Zuständigkeit der EU-Ebene für Energiefragen die Mitgliedsstaaten dazu zu bringen, ihre Position gegenüber Russland auf diesem Gebiet abzustimmen und der EU die Federführung auf diesem Gebiet zu übertragen. Drittens verfolge Russland mit dem EU-Russland-Energiedialog die Hoffnung, die eigene Energiewirtschaft weiterzuentwickeln, namentlich die Exporte nach Europa auszuweiten und Unterstützung in technologischen Fragen als auch bei der Projektfinanzierung aus Europa zu erhalten. Es ist allerdings zu konstatieren, dass „...just like the EU side’s secondary objective of finding a unified voice in its external energy relations vis-a-vis Russia remains unfulfilled, the realization of this goal in the Russian side is by no means straightforward.“³⁵⁰ – nach einer Beschreibung der wesentlichen Themen und der Organisationsform des EU-Russland Energiedialoges wird daher also vor allem der Frage nachzugehen sein, warum dieser Mechanismus seine Ziele heute noch nicht erfüllen kann und welche Anpassungen entsprechend der Erkenntnisse aus den vorherigen Kapiteln notwendig wären, um diese Erfolge doch noch zu erreichen.

Zu den im Energiedialog behandelten Fragen gehören vor allem die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Energieeinsparung, der Rationalisierung der Produktion, der Verbesserung der Infrastruktur, der Investitionsbedingungen für europäische Firmen sowie der Beziehungen zwischen Verbraucher- und Produzentenländern. Der russische Energieminister und der europäische Energiekommissar sind die Verhandlungsführer beider Seiten. Sie werden

unterstützt durch den „Permanent Partnership Council“ (PPC), dem hochrangige Vertreter beider Seiten angehören. Die operative Arbeit des Dialogs findet vor allem in drei Arbeitsgruppen statt, zu den Themen

- Energiestrategien,
- Entwicklung der Energiemärkte in Russland und der EU,
- Energieeffizienz und Umweltfragen.

In diesen Arbeitsgruppen analysieren mehr als 100 Experten des privaten und des öffentlichen Sektors der EU und Russlands die Gebiete des gemeinsamen Interesses. Seit dem Jahr 2004 wurde zusätzlich ein runder Tisch von Unternehmern eingerichtet (EU-Russia Industrialists Round Table), der allerdings nicht nur die Energiebranche abdeckt, sondern auch weitere Schlüsselindustrien.

Die Verhandlungsführer haben mittlerweile neun Fortschrittsberichte vorgelegt, in denen im Wesentlichen die zuvor in den Arbeitsgruppen vereinbarten Ergebnisse zusammenfassend dargestellt sind. Ausgewählte wesentliche Themenfelder, zu denen Verständigungen erzielt wurden, sind nachfolgend zusammengefasst:

1. Arbeitsgruppe „Energiestrategien“

- Die Arbeitsgruppe anerkennt, dass Szenarien zu Energieproduktion bzw. –nachfrage auf EU- und Russland-Seite ausgearbeitet wurden und stellt die wesentlichen Ergebnisse zusammen.
- Russland betont, dass die Diversifikation von Exportkanälen für Öl und Gas Richtung Asien keinerlei Auswirkung auf die Erfüllung von Langfristverträgen mit europäischen Abnehmern haben wird.
- Außerdem hat die Gruppe die Notwendigkeit von Frühwarnmechanismen diskutiert. „...The parties note that the issues related to ensuring long-term energy security and reliability of energy demand and supply are of primary importance to the Energy Dialogue. More progress in solving those is required.“³⁵¹ – man wolle künftig mehr Informationen austauschen und benötige dazu Systeme zum Informationsaustausch und eine stärkere Harmonisierung auf dem Gebiet der Energiedaten.

2. Arbeitsgruppe „Entwicklung der Energiemärkte in Russland und der EU“

- Die Gruppe begrüßt die Liberalisierung des russischen Strommarktes und bewertet diese als einen ersten Schritt auf dem Weg zu stärker harmonisierten Energiemärkten.
- Sie schlägt vor, ein umfassendes „Nuclear Cooperation Agreement“ abzuschließen, das das bestehende „Nuclear Trade Agreement“ ersetzen soll.
- Die Arbeitsgruppe nimmt Kenntnis vom Abschluss einer Machbarkeitsstudie zur Verbindung von Stromnetzen der GUS-Staaten mit denen der baltischen Länder und unterstützt gemeinsame Investitionsprojekte im Bereich Öl und Gas, namentlich Shtokman, die Bargas-Alexandropolis-Pipeline sowie Nordstream.
- Beide Seiten teilen die Einschätzung, dass ein positives Investitionsklima für Investitionen in den Energiesektoren Russlands und der EU vorteilhaft wäre.

3. Arbeitsgruppe „Energieeffizienz“

- Die Arbeitsgruppe hat einen detaillierten Bericht der aktuellen und geplanten Maßnahmen auf dem Gebiet Energieeffizienz erstellt. Dennoch bleibe ein großes Potential an Energieeffizienzmaßnahmen und Einsparpotentialen noch unangetastet.
- Darüber hinaus sind sich die Delegationen einig, dass es großen Bedarf an regelmäßigem Informations- und Erfahrungsaustausch gibt.
- Daneben geben die Vertreter der beiden Parteien ihre wesentlichen Ziele zu Protokoll, insbesondere Wachstumsziele auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien, Reduktion von Gasabfackelung und das Ziel, in internationalen Verhandlungen gemeinsam für Energieeffizienzmaßnahmen und erneuerbare Energien einzutreten.

Interessant ist damit die Feststellung, dass die Ergebnisse der Gruppen sich bislang vor allem auf zwei Bereiche konzentrieren: Zum einen die Unterstützung von bereits bestehenden Kooperationsprojekten, meist von der Industrie geführt. Neben einer generellen Unterstützung fordert der Zwischenbericht im Wesentlichen stabile Rahmenbedingungen. Zum anderen drücken alle Arbeitsgruppen die Notwendigkeit eines intensivierten Informations- und Erfahrungsaustausches aus. Letztere Feststellung zeigt, dass tatsächlich beide Seiten ein großes Informationsdefizit über Zielsetzungen und Motivationsstrukturen fühlen, wenngleich der EU-Russland-Dialog als hilfreiches Instrument bezeichnet wird, dieses Defizit abzubauen. Diese Erkenntnis bestätigt die im vorangegangenen Abschnitt aufgestellte These, wonach die erfolgreiche Verwirklichung von Koppelgeschäften vor allem aus einem Mangel an Vertrauen

und fehlender Informationen über Motivationsstrukturen (institutionelle Unsicherheit) nicht gelingt.

Zur Bewertung des Erfolgs des EU-Russland-Dialogs ergibt sich ein gemischtes Bild: Die Beteiligten bewerten die Plattform positiv, jedoch vor allem unter Bezugnahme auf die Funktion des Informationsaustausches: „Nach Einschätzung der EU-Kommission hat der Energiedialog mit Russland bis heute zu wichtigen Ergebnissen geführt. So konnten die Schwierigkeiten gelöst werden, mit denen die russischen Unternehmen im Hinblick auf den EU-Binnenmarkt für Energie konfrontiert waren. Die Regeln des Binnenmarktes wurden dem Dialogpartner verdeutlicht.“³⁵² Kritiker führen an, die Struktur des Energiedialogs sei wenig wirkungsvoll, insbesondere wegen der fehlenden Fähigkeit der EU-Mitgliedsstaaten, sich auf eine gemeinsame politische Position zu einigen. Auf den Punkt bringt den aktuellen Stand Charles Grant³⁵³: „Progress since 2000 has been mixed. There have been some notable successes, for example the establishment of a technology centre in Moscow and the start of several pilot projects for energy savings. But on many of the more important issues – pipelines, gas supply contracts, electricity sector restructuring and nuclear fuels supplies – the two sides continue to disagree.”

Diese Bewertung beschreibt ein wichtiges Charakteristikum des Dialogs: Austausch findet bislang vor allem zu technischen und ökonomischen Fragen statt. Dafür spricht auch, dass vor allem Vertreter des privaten Sektors die operative Arbeit in den Arbeitsgruppen steuern. Zu diesen technisch-ökonomischen Fragen besteht große Einigkeit, Erfolge sind absehbar, wenngleich eine Stärkung des Informationsflusses gewünscht wird. Zu politischen und strategischen Fragen wurden kaum Fortschritte erzielt – zum einen, weil sie bewusst ausgespart wurden, wenn die Teilnehmer erkannt haben: „We agree to disagree“, zum anderen wohl, weil Unklarheit über die institutionellen Zielsetzungen besteht und damit auf beiden Seiten unter Umständen Vertreter entsandt werden, die für politische Verhandlungen kein Mandat haben. Während der Gaskrisen beispielsweise hat der EU-Russland-Energiedialog dementsprechend in seiner institutionalisierten Form keine Rolle gespielt. Grant transferiert die aktuelle Schwäche der Plattform in eine Vision für die Zukunft:³⁵⁴ „In the long run, if the dialogue makes progress and proves its value to all parties, it could become formalised in an EU-Russia energy treaty. Some Russian and Commission officials have floated the idea of a treaty that would cover rules on investment, security of supply, competition, technical co-operation and free circulation of energy.“ Und listet damit genau die

politischen Themen auf, die bislang nicht angesprochen werden konnten – weil die Struktur des Dialogs dafür ungeeignet ist.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass der EU-Russland-Energiedialog seine Rolle bei der Ermöglichung von energiepolitischen Koppelgeschäften deshalb nicht spielen kann, weil diese Themen aus den laufenden Diskussionen weitgehend ausgespart sind und entsprechend nicht entscheidungsbefugte Vertreter in den Arbeitsgruppen sitzen, die sich naturgemäß auf Themenfelder ihres Fachgebietes konzentrieren: Konkrete, politisch unkritische Projekte entsprechend Typ B, vor allem auf dem Gebiet der Energieeinsparung und des unkonditionierten Technologietransfers.

5.5 Die Bedeutung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und Russland

Wesentliches Instrument zur Regelung des Rechtsrahmens für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), das Russland zugleich mit der EU und ihren Mitgliedsstaaten im Jahr 1994 abgeschlossen hat. Der Vertrag trat nach den notwendigen Ratifizierungen im Jahr 1997 in Kraft und lief nach zehn Jahren im Jahr 2007 aus. Seither wurde die Vereinbarung jeweils um ein Jahr verlängert, da die Verhandlungen über ein neues Abkommen noch nicht abgeschlossen werden konnten.

Das PKA legt die rechtlichen Grundlagen für die europäisch-russischen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, für den politischen Dialog sowie für die Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz, Inneres und Sicherheit. Es bildet auch den Rahmen für die Verhandlungen über den Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum sowie über die Energiepartnerschaft. Die EU hat neben Russland mit acht weiteren Staaten vergleichbare Abkommen geschlossen, für Russland stellt das PKA die mit Abstand am stärksten institutionalisierte Vereinbarung dieser Art dar. Aber auch für die EU-Seite besitzen die Beziehungen zu Russland im Rahmen des PKA eine besondere Bedeutung, wie Bastian überzeugend darlegt: „Die Dichte der Treffen auf den unterschiedlichen Ebenen übertrifft inzwischen sogar die Frequenz der EU-Kontakte zu den Vereinigten Staaten.“³⁵⁵

Die im PKA definierten „vier Räume“ der Zusammenarbeit beinhalten auch den Energiesektor, als Teil der wirtschaftlichen Kooperation. Sie bilden insoweit die Grundlage für die im Rahmen des EU-Russland-Dialogs geführten energiepolitischen Diskussionen. Im Gegensatz zu den dort anführbaren Beschränkungen der realen Beratungen auf technisch-praktische Fragen und konkrete Projekte finden die politischen Auseinandersetzungen stärker im Zusammenhang mit den Beratungen eines neuen PKA statt.

Die wesentlichen Probleme der Neuverhandlung bringt EU-Außenkommissarin Ferrero-Waldner bereits im Februar 2007 auf den Punkt: „Die EU-Kommission hat gemeinsam mit Polen und Russland intensiv daran gearbeitet, eine Lösung für das Problem des russischen Einfuhrverbots für Fleisch und Getreide aus Polen zu finden, damit die Mitgliedstaaten eine Einigung über ein Verhandlungsmandat erzielen können. Energiepolitische Fragen stehen auch weiterhin ganz oben auf unserer Agenda (...) Das neue Abkommen EU-Russland sollte die zentralen Grundsätze des Energiechartavertrags aufgreifen und Gegenseitigkeit,

Transparenz und nichtdiskriminierende Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit gewährleisten.“³⁵⁶

Die zwei Hauptprobleme sind damit benannt als die EU-internen Widerstände einiger Mitgliedsländer bei der Festlegung eines Verhandlungsmandats für die Kommission und die Vorstellung der EU-Seite, die Inhalte des Energiechartavertrags zum Bestandteil des Abkommens zu machen.

Erst im Juni 2008 kommt es zu einer ersten Verhandlungsrunde, nachdem die Widerstände von Polen und Litauen beseitigt werden konnten. Bereits kurz darauf setzt die EU-Seite die Gespräche wegen des Georgienkonfliktes aus. Trotz der Ablehnung Litauens findet eine erneute Verhandlungsrunde wieder im Dezember 2008 statt. Auch Russland bremst die Verhandlungen und schlägt vor, parallel über einen paneuropäischen Sicherheitsvertrag zu sprechen, der insbesondere die Behandlung der von den USA gemeinsam mit Polen und Tschechien geplanten Raketenabwehr beinhalten sollte. Dies wiederum nehmen die genannten Länder zum Anlass, die französische Ratspräsidentschaft scharf für ihre Verhandlungsführung zu kritisieren³⁵⁷.

Selbst im Mai 2009 scheinen die Gespräche noch nicht viel weiter gekommen zu sein. Der russische Botschafter bei der EU, Wladimir Chizov, sagt noch am 13. Mai 2009, der Vertrag trage den Arbeitstitel „Neues Abkommen“, er hoffe aber, dass diese vorläufige Bezeichnung bald mehr Substanz erhalte und dass bald auch über den Wortlaut des Dokuments gesprochen werden könne³⁵⁸. Weder der EU-Russland-Gipfel von Ende Mai 2009, noch die turnusgemäß folgende Verhandlungsrunde auf Arbeitsebene im Juni haben wesentliche Neuerungen erbracht, wenngleich das Auswärtige Amt meldet, im Rahmen des Gipfels sei eine positive Zwischenbilanz gezogen worden³⁵⁹. Eine realistischer scheinende und differenzierte Bewertung des Chabarowsk-Gipfels nimmt das 13. EU-Russland-Forum am 8. Juni 2009 in Stockholm vor: „Dabei wurde deutlich, dass die schwedische Politik (der Ratspräsidentschaft, Anm. d. Verf.) die Beziehungen zu Russland im Moment kritisch einschätzt und stark auf die Themen innere demokratische Entwicklung sowie Begrenzung der Abhängigkeit von Russland orientiert ist.“³⁶⁰ Der russische Vertreter beklagte, der Mangel einer „strategischen Politik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten gegenüber Russland“ sei wesentlicher Hinderungsgrund für die Entwicklung einer gemeinsamen Position. Sowohl im Hinblick auf die Ostseepipeline als auch zum Thema Georgienkonflikt sei die Ratspräsidentschaft auf

Konfrontationskurs gegenüber Russland. Während der tschechische Vertreter äußerte, in den Beziehungen zwischen Russland und der EU sei mehr gegenseitiges Entgegenkommen notwendig, um Vertrauen zu schaffen, hob der Sprecher des Hohen Vertreters Solana hervor, dass die EU sich zu wenig mit der unterschiedlichen Wahrnehmung von Politik in Russland und der EU beschäftige. Die Bewertung des PKA-Verhandlungsstandes durch diese mit den Beratungen vertrauten Vertreter der EU und der Mitgliedsstaaten bestätigt einmal mehr die dieser Arbeit zugrundeliegende These, wonach neben der Interessenheterogenität der Mitgliedsstaaten vor allem fehlendes Vertrauen und kommunikative Verwerfungen durch unterschiedliche Grundmodelle politischer Entscheidungsfindung bislang theoretisch mögliche Koppelgeschäfte verhindert haben.

5.6 Zusammenfassung und Ausblick

Im fünften Kapitel der Arbeit wurde die Frage untersucht, auf welchen Gebieten Ansatzpunkte für Kooperationen zwischen der EU und der russischen Seite bestehen und ob bzw. unter welchen Voraussetzungen diese Zusammenarbeit erfolgreich sein kann. Dabei war zu unterscheiden zwischen Fällen kongruenter, komplementärer und konfliktärer Interessen. Dort, wo kooperative Spiele möglich sind, kann Kooperation gelingen. Im Fall von konfliktären Spielen mit egoistischen Präferenzen der Akteure ist die außenpolitische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Energiepolitik nur möglich, wenn das Konzept des Koppelgeschäfts eingeführt wird und unter engen Voraussetzungen politikfeldinterne oder – übergreifende Interessen unterschiedlicher politischer Projekte gekoppelt werden.

Wichtigste Voraussetzung für die Ermöglichung eines Koppelgeschäfts ist das Vorliegen gegenläufiger Interessen:

- Die Unternehmen müssen in einem Politikfeld, in dem die Kommission eine hohe externe Ressourcenabhängigkeit und geringe Entscheidungsautonomie hat, über die von der Kommission benötigten Ressourcen verfügen können und
- Sie müssen in einem anderen Politikfeld, in dem die Kommission über eine geringe externe Ressourcenabhängigkeit und hohe Entscheidungsautonomie verfügt, in hohem Maße von den Ressourcen der Kommission abhängig sein.

Empirisch ist jedoch zu beobachten, dass selbst bei Vorliegen aller Voraussetzungen für ein Koppelgeschäft diese in den EU-Russland-Beziehungen häufig nicht funktionieren. Es wurde ausgeführt, dass dies wohl vor allem darauf zurückzuführen ist, dass Kommunikationsprobleme zwischen beiden Seiten bestehen. Diese haben mehrere Dimensionen: Zum einen bestehen institutionelle Differenzen, die beteiligten Akteure „verstehen“ sich also nicht. Dies hat mit strukturellen Unterschieden zu tun, insbesondere mit den verschiedenen Entscheidungsmechanismen im top-down-Hierarchiesystem auf russischer und im Multi-Level-System auf EU-Seite, aber auch mit politisch-inhaltlichen Unklarheiten zwischen einem System mit klar definierten Zielen und dem konfliktären System des Zieldreiecks auf europäischer Seite. Zum anderen spielt die Frage des Vertrauens eine große Rolle dabei, das Zustandekommen von Koppelgeschäften zu verhindern. Wenn man die Stärke des Vertrauens in einen Akteur definiert als die Wahrscheinlichkeit, mit der er kooperative Spielstrategien bevorzugt, dann wird der historisch bedingte konfrontative Ansatz russischer Außenpolitik dafür eine Erklärung liefern können, aber auch die kurzfristige

Orientierung, die den Vorteil von heute gegenüber einem möglicherweise größeren Vorteil morgen bevorzugt. Und schließlich spielen kulturelle Unterschiede beim Aufbau von Vertrauen eine Rolle, wenn „relationship-oriented“ und „deal-oriented“-Kulturen aufeinandertreffen.

Es ist unbestritten, dass der EU-Russland-Dialog derzeit nur eine geringe Funktion zur Lösung dieser Probleme leisten kann. Die großen politischen Fragen werden im Wesentlichen – auch wegen der Struktur und der beteiligten Akteure – ausgeklammert. Nicht zu unterschätzen dürfte jedoch die Bedeutung der Stärkung von Vertrauen durch Informationsaustausch und enge Interaktion der Akteure sein. So ist es den Beteiligten möglich, die institutionellen Differenzen struktureller wie politisch-inhaltlicher Art wechselseitig kennen- und in ihrer Bedeutung verstehen zu lernen.

In die Zukunft ausblickend, wäre zu fragen, ob und wie der EU-Russland-Dialog gestärkt werden könnte mit der Zielsetzung einer Ermöglichung von Koppelgeschäften in der beschriebenen Weise. Eine Stärkung scheint schwierig, da der EU-Russland-Dialog strukturell darauf angelegt ist, Kooperationen vor allem dort zu entwickeln, wo nur geringe Konflikte in den Zielsetzungen bestehen. Vielmehr wäre eine Ergänzung notwendig. Eine Ergänzung um die politische Ebene, die zentrale Fragen des EU-Russland-Verhältnisses proaktiv angehen müsste. Auch dies könnte nur geschehen, wenn die zuvor beschriebenen theoretischen Konzepte berücksichtigt werden: Der Aufbau von Vertrauen zwischen den politischen Systemen und den persönlichen Akteuren ist bislang deutlich zu kurz gekommen. Daneben gibt es aber ja auch eine Reihe von inhaltlichen Parametern, die die Kooperation zwischen der EU-Ebene und der russischen Seite erschweren: Die stark unterschiedliche Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen etwa und die unterschiedlichen protektionistischen Präferenzen der Mitgliedsstaaten, was die heimischen Energiemärkte angeht. Dies zu vereinheitlichen, ist notwendige Voraussetzung dafür, dass die EU zu einem nicht allzu nahen Zeitpunkt in der Lage sein könnte, in energieaußenpolitischen Fragen „mit einer Stimme zu sprechen“. Solange dies nicht gewährleistet werden kann und solange die EU-Mitgliedsstaaten erwarten können, dass sie in bilateraler Kooperation ihre Energiebeziehungen erfolgreicher organisieren können als durch die Vertretung durch EU-Gremien, haben sie einen Anreiz, dies auch zu tun. Die Aktivitäten von Gerhard Schröder während seiner Kanzlerschaft sind dafür ein klares Beispiel.

Die EU wird erst dann in der Lage sein, erfolgreich die Führung in den Beziehungen der Mitgliedsstaaten zu Russland zu übernehmen, wenn die energiepolitischen Kompetenzen viel stärker in Brüssel konzentriert sind. Ob dies vor dem Hintergrund anderer (energie-) politischer Zielsetzungen und genereller theoretischer Betrachtungen wünschenswert ist, soll an dieser Stelle nicht bewertet werden. Alternativ wäre ja auch denkbar, die Unvollständigkeit des aktuellen Konzepts in Kauf zu nehmen und die Kooperation auf EU-Ebene eher als Ergänzung zu nationalstaatlichen Aktivitäten zu verstehen. In diesem Fall wird der Dialog allerdings nicht viel mehr erreichen können, als dies aktuell bereits der Fall ist. Die Ergebnisse einzelner Nationalstaaten könnten auch im „Binnenverhältnis“ an die anderen Mitgliedsstaaten weitergereicht werden, durch Solidaritätsmechanismen im Krisenfall etwa, wie sie der aktuell vorgelegte Entwurf zu einer Verordnung über Gasversorgungssicherheit vorsieht. Enge Kooperation einzelner Mitglieder könnte so auch den übrigen EU-Staaten zugute kommen, bei denen selbst Hinderungsgründe für eine solch intensive Zusammenarbeit bestehen. Wie die aktuell vorgelegte Verordnung zeigt, scheinen die Gaskrisen der vergangenen Jahre und die begrenzte Rolle, die EU-Institutionen darin bislang spielen konnten, auch ein wenig dazu beigetragen zu haben, die Möglichkeiten des EU-Russland-Dialogs auf EU-Seite neu zu definieren.

6 Schlussbemerkungen

Dass die Zusammenarbeit europäischer Länder mit Russland zu den wichtigsten – und auch den am häufigsten öffentlich diskutierten – energiepolitischen Fragen gehört, ist unstrittig. Eine noch wichtigere Rolle spielen dabei die Nationalstaaten, die bislang von der EU-Ebene höchstens ergänzt werden. Die Bundesregierung etwa antwortet in einer großen Anfrage des Deutschen Bundestags auf die Frage „Wie bewertet die Bundesregierung die Schwerpunkte und Ziele des Energiedialogs der EU mit Russland?“ wie folgt: „Der Energiedialog der EU mit Russland, dem bedeutendsten Energieexporteur Europas, leistet einen wichtigen Beitrag zur Versorgungssicherheit Europas. Die gemeinsamen Arbeitsgruppen tragen zur Transparenz und Vorhersehbarkeit bezüglich der Entwicklung von Angebot und Nachfrage in den Energiebeziehungen, den Entwicklungen auf den Energiemärkten in Russland und der EU sowie im Bereich der Energieeffizienz bei.“³⁶¹ und bestätigt damit die These, wonach dem Dialog auf EU-Ebene vor allem Aufgaben des Informationsaustausches zugestanden werden, während die zentralen politischen Fragen ganz offensichtlich auf Ebene der Mitgliedsstaaten verbleiben sollen. Der unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 verabschiedete Energieaktionsplan sieht zu Russland im wesentlichen vor, „...dass den folgenden Komponenten bei der Weiterentwicklung der ‚gemeinsamen Stimme‘ der EU im Interesse der drei energiepolitischen Ziele wesentliche Bedeutung zukommt:“ und nennt lediglich die weitere Verhandlung und den Abschluss eines Partnerschafts- und Kooperationsabkommens insbesondere in Bezug auf Energiefragen, mit der expliziten Ergänzung, dass „...diese Formulierung die laufenden Beratungen über das Verhandlungsmandat (...) unberührt [lässt]“.

Bei all den laufenden Diskussionen über die genaue Kompetenzabgrenzung zwischen den Nationalstaaten und der EU-Ebene bleibt eines festzuhalten: Gegeben die steigende Nachfrage innerhalb der EU nach Gasimporten und wegen der geographischen Nähe zu Russland, wird dauerhaft keine Alternative zu einer langfristig angelegten energiepolitischen Zusammenarbeit zwischen beiden Akteuren bestehen. Neben den oben diskutierten Fragen der Vertrauensbildung und der institutionellen Differenzen zwischen beiden Seiten stellt ein wesentliches Problem die Tatsache dar, dass die EU wegen stark unterschiedlicher Interessen und Abhängigkeiten der einzelnen Mitgliedsstaaten nicht „mit einer Stimme“ gegenüber Russland auftreten kann. Dieser „lack of congruence in the EU energy foreign policy“³⁶² ist

demzufolge auch der wesentliche Punkt, der es Moskau bislang erlaubt hat, eine Bilateralisierung der energiepolitischen Kooperation zu erzwingen.

Auch wenn die vorliegende Arbeit vor allem untersucht hat, inwieweit auf Basis der beschriebenen Interessenlage eine Kooperation auf europäischer Ebene unter welchen Voraussetzungen gelingen kann, so wird doch eine Aufhebung der „Bilateralisierung“ und damit ein intensiverer Blick auf die Verhaltensweisen in den Nationalstaaten zentral zur Lösung des Problems sein. Die Schwierigkeit liegt vor allem darin, dass momentan eine Verlagerung der Diskussionen auf die europäische Ebene noch keine zufrieden stellende Option darstellt und insofern gleichzeitig eine Kompetenzverlagerung stattfinden und die zuvor beschriebenen Probleme auf Ebene einer EU-Russland-Kooperation gelöst werden müssten. Solange die Kommunikationsprobleme beim Verständnis unterschiedlicher Systeme, das Fehlen von Vertrauen zwischen den Akteuren und die Entwicklung von Koppelgeschäften noch nicht genug vorangeschritten sind, mithin die EU-Russland-Kooperation sich auf Nebenfelder konzentrieren muss, besteht ganz offensichtlich kein Anreiz für die Nationalstaaten, Kompetenzen abzugeben. Umgekehrt werden die Probleme auf EU-Ebene sich erst lösen lassen, wenn das „Sprechen mit einer Stimme“ möglich wird.

Zweifellos handelt es sich dabei also um eine schwierige Ausgangssituation für beide Seiten. Ansatzpunkte zur Auflösung der oben beschriebenen Spirale könnten exogene Schocks sein. Die Finanz- und Wirtschaftskrise etwa könnte die Interessenlagen beider Seiten so stark ändern, dass sich Potentiale für stärkere Zusammenarbeit ergeben könnten. Alternativ wäre zu empfehlen, weiter gefasste Koppelgeschäfte in Betracht zu ziehen, etwa sicherheitspolitische mit energiepolitischen Fragestellungen zu verknüpfen. Ob der Leidensdruck politischer Institutionen auf dem Gebiet der Energiepolitik, dessen Umsetzung ja in den meisten europäischen Ländern traditionell eher der Wirtschaft zugewiesen wird, bereits groß genug ist für eine Bereitschaft, solche Pakete ins Auge zu fassen, kann bezweifelt werden. Aber beide genannten Punkte könnten einen Ansatz dafür bilden, die verfahrenere Situation in den Beziehungen zwischen der EU und Russland zu verbessern.

Heinrich³⁶³ schlägt einen Weg vor, diesen Kreis zu durchbrechen: „A common energy policy is needed to make diversification work. One way to increase the EU’s energy security would be to liberalize its own market and unbundle its national utilities. This would cut profit margins in gas distribution, and thereby reduce Gazprom’s appetite for these assets. It would

also weaken ‘special relationships’ between Russia and single member states and thus strengthen a common EU energy policy. The weakened bargaining position of individual EU energy companies against energy suppliers would be offset by a common position presented by the EU energy commissioner.” Dass ein solcher – möglicherweise theoretisch-politisch erfolgversprechender – Einschnitt in bestehende Wirtschaftsstrukturen in einem Mehrebenensystem umsetzbar sein könnte, scheint sehr unwahrscheinlich. Er birgt hohe Risiken für das Funktionieren europäischer Energieversorgung.

Umbach³⁶⁴ fordert für die Kooperation: „The EU needs a well-balanced strategy of sticks and carrots. But the experiences during the last years are showing that an ‘appeasement policy’ and incentives alone are insufficient towards Russia because they will only strengthen the hardliners vis-à-vis the more liberals and reformers in Russia and confirm their world view that the EU is weak and can still be ‘divided and ruled’”.

Es wird sich lohnen, die Energiekooperation zwischen der EU und Russland auch in den kommenden Jahren genau zu verfolgen und wissenschaftliche Analysen anzubieten, die ganz sicher einen Beitrag dazu leisten können, die komplexe Situation aufzulösen und die Zusammenarbeit voran zu bringen. Zum Vorteil beider Seiten.

Endnoten

¹ Zu den erstaunlich vielfältigen und teilweise bereits recht weit gediehenen Initiativen zur europäischen Integration in der Zeit bis zum Ende des zweiten Weltkrieges gibt eine gute Übersicht: Loth, W.: Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, 3., durchges. Auflage, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1996.

² Rasch, M. / Düwell, K.: Anfänge und Auswirkungen der Montanunion auf Europa; Klartext; Essen, 2007.

³ Clemens, G. / Reinfeldt, A. / Wille, G.: Geschichte der europäischen Integration, UTB Schöningh, Paderborn, 2008.

⁴ Ebenda, S. 97.

⁵ Ebenda, S. 98.

⁶ Keller, M.: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl : ein idealistisch-europäisches Werk? ; deutsche und französische Interessen bei der Gründung der Europäischen Union; Scylida, Siegen, 2006.

⁷ Vertrag zur Gründung der EGKS, in: Schweitzer, M.: Europarecht: das Recht der Europäischen Union; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG); 6. Aufl.; Luchterhand, Neuwied, 2005.

⁸ Grunwald, J.: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS-EURATOM-EG; Grundlagen, Geschichte, geltende Regelungen; de Gruyter Recht, Berlin, 2003.

⁹ Vertrag zur Gründung der EGKS, in: Schweitzer, M.: Europarecht: das Recht der Europäischen Union ; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG); 6. Aufl.; Luchterhand, Neuwied, 2005, §4.

¹⁰ Ebenda, §5d

¹¹ Ebenda, §4

¹² Ebenda, §6

¹³ Zur Bewertung der Arbeit der EGKS siehe u.a. http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc_de.htm#TOP; <http://www.europa-eische-wirtschaftsgemeinschaft.de/seite-4.html> sowie <http://www.steinkohle-portal.de/content.php?id=1048&DocID=284&ParentID=1028>

¹⁴ Zu den sozialpolitischen Leistungen siehe u.a. Keller, M.: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl : ein idealistisch-europäisches Werk? ; deutsche und französische Interessen bei der Gründung der Europäischen Union; Scylida, Siegen, 2006.

¹⁵ Eine weitgehend vollständige Beschreibung der tatsächlich von der EGKS wahrgenommenen Aufgaben findet sich unter http://europa.eu/scadplus/treaties/ecsc_de.htm#MISSIONS

¹⁶ Vertragstext und Entstehungsgeschichte sind u.a. dargestellt in: Grunwald, J.: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften : EGKS-EURATOM-EG ; Grundlagen, Geschichte, geltende Regelungen; de Gruyter Recht, Berlin, 2003.

¹⁷ Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Kernenergie in Europa: wie der Euratom-Vertrag die europäischen Bürger schützt / Generaldirektion Energie und Verkehr; Luxemburg, 2005.

¹⁸ Zur institutionellen Struktur und ihrer Änderung im Lauf der Zeit vgl. Papenkort, Katja: Der Euratom-Vertrag im Lichte des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Nomos, Baden-Baden, 2008.

¹⁹ Die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) ist in mehreren Bereichen im Zusammenhang mit der Kernenergie tätig, zu denen die Forschung, die Festlegung von Sicherheitsnormen und die friedliche Nutzung der Kernenergie gehören. Eines der zentralen Ziele des Euratom-Vertrags ist es sicherzustellen, dass alle Nutzer in der EU regelmäßig und in gerechter Weise mit Erzen und Kernbrennstoffen (Ausgangsstoffen und besonderen spaltbaren Stoffen) versorgt werden. Im Hinblick auf dieses Ziel wurde die Euratom-Versorgungsagentur eingerichtet, die ihre Tätigkeit am 1. Juni 1960 aufnahm.

²⁰ Mit dem Ziel der Kontrolle der Verwendung von Kernmaterialien zu friedlichen Zwecken ist in Luxemburg das Amt für Euratom-Sicherheitsüberwachung entstanden. Dieses Amt, das der Generaldirektion Energie unterstellt ist, hat die Aufgabe, mittels Buch- und Lagerprüfungen die Verwendung der auf dem Territorium der EU befindlichen 530 Tonnen Plutonium, 9,8 Tonnen hoch angereicherten und 313 000 Tonnen schwach angereicherten Urans zu überwachen. Dieses Material verteilt sich auf die zirka 800 kerntechnischen Anlagen in der Europäischen Union.

²¹ Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung besagt, dass die Europäische Union nur in den Bereichen tätig werden kann, die ihr durch die Verträge ausdrücklich zugewiesen worden sind. Eine selbständige Erweiterung der Kompetenzen ohne den Willen der Mitgliedstaaten ist damit ausgeschlossen. Das Prinzip gilt für die Verbandskompetenz der EU (Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag), d.h. die Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten und für die Organkompetenzen (Art. 7 Abs. 1 S. 2 EG-Vertrag), d.h. die Frage, welches der Organe innerhalb der EU zuständig ist; vgl. <http://www.cep-online.eu/68.html?title=Prinzip+der+begrenzten+Einzelerm%E4chtigung>; vgl. auch den Kommentar von Paul Kirchhof: <http://www.rewi.hu-berlin.de/online/hfr/2-1997/SeiteII3.html>

²² Zu den energiepolitischen Kompetenzen der EU-Organe, vgl. auch Holzer, V.L.: Überblick über die Energiepolitik der Europäischen Union. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 57, Potsdam 2003.

²³ Allwardt, C.: Europäisiertes Energierecht in Deutschland, Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht, Band 37, Duncker und Humblot, Berlin, 2006.

- ²⁴ Alle EU-Mitgliedsstaaten, alle EU-Kandidatenländer, die Balkanländer, die Länder der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), Japan und die Schweiz. Russland und Belarus haben den Vertrag nicht ratifiziert; weitere Staaten und internationale Organisationen haben einen Beobachterstatus. Dem Vorläufer des Vertrages, der unverbindlichen *Europäische Energiecharta* haben auch die USA, Kanada und Australien zugestimmt.
- ²⁵ Zu einer aktuellen Fassung vgl. http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf#page=211
- ²⁶ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/127028.htm>
- ²⁷ http://europa.eu/constitution/de/ptoc51_de.htm#a317
- ²⁸ Schwarze, J.: Der Reformvertrag von Lissabon, Nomos, Baden-Baden, 2009.
- ²⁹ <http://www.europarl.de/parlament/arbeitsweise/gesetzgebungsverfahren.html>
- ³⁰ Sieberson, S.C.: Dividing lines between the European Union and its member states: the impact of the treaty of Lisbon, Asser Press, The Hague, 2008.
- ³¹ Zum vollständigen Text des Vertrages siehe: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:DE:HTML>
- ³² Weidenfeld, W.: Lissabon in der Analyse: der Reformvertrag der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden, 2008.
- ³³ Die Position von Geden, wonach der EU-Reformvertrag vor allem das Konzept der EU-weiten Energiesolidarität als Neuerung bringt, ist insoweit anzuzweifeln, als bereits zuvor Maßnahmen zur Energiesicherheit und –solidarität diskutiert wurden, jedoch meist von der Mehrheit der Staaten als zu starker Eingriff in ihre nationale energiepolitische Souveränität abgelehnt wurden, wie in Kapitel 3 zu zeigen sein wird: Geden, O.: Energiesolidarität im EU-Reformvertrag: Ein zentraler Baustein europäischer Energiepolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Nr. 34, Berlin, 2007.
- ³⁴ Zur Prognose von Nachfrageentwicklungen nach diversen Energieträgern einschließlich Erdgas siehe beispielhaft World Energy Outlook 2006, OECD/International Energy Agency, Paris, 2006. (www.iea.org)
- ³⁵ Die nachfolgenden Daten sind entnommen aus World Energy Outlook 2006, OECD/International Energy Agency, Paris, 2006. (www.iea.org). Darüber hinaus bestehen zahlreiche weitere Werke, die einen guten Überblick über Energiedaten geben, so etwa der BP Statistical Review oder die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes.
- ³⁶ Alle Zahlen entstammen dem Global Insight Gas Outlook 2005.
- ³⁷ Die kostenpflichtige Studie liegt dem Verfasser vor. Details zum Erfahrungshintergrund von Global Insight finden sich auf <http://www.ihsccera.com/aspx/cda/client/knowledgeArea/serviceDescription.aspx?KID=56>.
- ³⁸ Tönjes, C.: Die niederländische Gaswirtschaft im Umbruch (2), Clingendael International Energy Programme, Working Papers, Den Haag, 2004.
- ³⁹ Eine detaillierte Darstellung der Entwicklung eines globalen LNG-Marktes und seiner Charakteristika bietet Jensen, J.T.: The development of a global LNG market; Oxford Institute of Energy Studies; NG5, Oxford, 2004.
- ⁴⁰ Eine Karte mit den im Versorgungsgebiet von EOn Avacon verwendeten Gasqualitäten findet sich beispielhaft auf http://www.eon-avacon.com/Cms/ContentFiles/Internet/Downloads/Netzkarte_Brennwerte_Gas%20.png
- ⁴¹ Flakowski, S.: Die erschöpfbare Ressource Erdgas: Auswirkungen der Transporteigenschaften auf Preisbildungen und Strategien in Europa, Universität Münster, Dissertation, Münster, 2002.
- ⁴² Daten auf Basis eigener Erhebungen bei den relevanten Börsenplätzen.
- ⁴³ Einen guten Überblick über die juristischen Kritikpunkte und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Ölpreisbindung geben beispielsweise Zenke, I./Wollschläger, M. (Hrsg.): §315 BGB: Streit um Versorgerpreise, 2. Auflage, Frankfurt/Main, 2009.
- ⁴⁴ Eine ökonomische Würdigung von Erdgasmärkten findet sich bei Erdmann, G.: Grundlagen des Handels mit leitungsgebundenen Energieträgern – Existenzberechtigung hersteller-unabhängiger Energiehändler, in: Zenke, I. / Schäfer, R.: Energiehandel in Europa; Beck, München, 2005.
- ⁴⁵ Eine detaillierte Beschreibung und Bewertung beider Modelle findet sich beispielsweise bei Schwintowski, H.-P.: Verhandlerter versus regulierter Netzzugang : Grenzen legitimer Preisgenehmigung für Strom; 1.Aufl.; Nomos, Baden-Baden, 2005.
- ⁴⁶ Eine ausführliche Beschreibung der Formen von Third-Party Access und der Veränderung europarechtlicher Grundlagen hat veröffentlicht: Jacoby, P.: Third-Party-Access im europäischen Wettbewerbsrecht : Artikel 82 EG-Vertrag als Grundlage eines Zugangsanspruchs Dritter zu fremden Infrastruktureinrichtungen; Nomos, Baden-Baden, 2002.
- ⁴⁷ Einen guten Überblick geben beispielsweise Bolkart, A.: PricewaterhouseCoopers Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Entflechtung und Regulierung in der deutschen Energiewirtschaft, Haufe Verlag, Freiburg, 2007 und Jahn, K.: Instrumente, Probleme und Erfolgsaussichten der Regulierung von Entgelten für den Netzzugang nach dem Energiewirtschaftsgesetz, FÖV Discussion Papers, Dt. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 2006.
- ⁴⁸ Vgl. § 7 Abs. 5 S. 2 Netzentgeltverordnung Gas
- ⁴⁹ Vgl. Rufin, J. / Bausch, C.: Parlamentsentwurf für das Zweite Gesetz zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts; <http://www.ewerk.hu-berlin.de/content/ewerk/pdf/377.pdf>, 2009.

⁵⁰ Eigene Darstellung.

⁵¹ Hoffmann, S.: The European Process at Atlantic Crosspurposes, in: Journal of Common Market Studies 3 (2), 1964, S. 85-101.

⁵² Schwarz, O.: Integrationsmethoden und -theorien, Internet: www.europa-reden.de/info/theorie.htm, letzte Überarbeitung: März 2003

⁵³ Moravcsik, A.: Preferences and Power in the European Community: A liberal intergouvernementalist approach, in: Journal of Common Market Studies 31 (4), S. 473-524

⁵⁴ Mitrany, D.: A working peace system, Royal Institute of International Affairs, London, 1943.

⁵⁵ Schwarz, O.: Integrationsmethoden und -theorien, Internet: www.europa-reden.de/info/theorie.htm, letzte Überarbeitung: März 2003

⁵⁶ Haas, E.: The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957, 2. Auflage, Stanford

⁵⁷ Schwarz, O.: Integrationsmethoden und -theorien, Internet: www.europa-reden.de/info/theorie.htm, letzte Überarbeitung: März 2003

⁵⁸ ebenda.

⁵⁹ Knill, C. / Lehmkuhl, D.: How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization, Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, 1999.

⁶⁰ Einen guten Überblick über Entstehung und aktuellen Forschungsstand zu integrationstheoretischen Ansätzen geben u.a. Jachtenfuchs, M. / Kohler-Koch, B: Europäische Integration, 2. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, 2003; Kohler-Koch, B. / Conzelmann, T. / Knodt, M.: Europäische Integration – Europäisches Regieren, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004; Wiener, A./Diez, T.: European Integration Theory, Oxford University Press, Oxford, 2004.

⁶¹ Schumann, D.: Die Bedeutung politikfeldübergreifender Koppelgeschäfte für die europäische Energiewirtschaft: Das Beispiel der Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes, Diskussionspapier Nr. 01-2 der Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, 2001; siehe insbesondere auch die Verweise auf Coen, D.: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union, in: Journal of European Public Policy, 4. Jg., Nr.1, 91-108, 1997; Coen, D.: The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States, in: Journal of Public Policy, Vol. 18, 75-100, 1998; Bandelow, N./Schumann, D./Widmaier, U.: European Governance by Package Deals between the European Commission and Large Firms - Preconditions, Strategies, Welfare Effects, Diskussionspapier Nr. 99-3 der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, 1999; Bennett, R. J.: Business Routes of Influence in Brussels: Exploring the Choice of Direct Representation, in: Political Studies, XLVII, 240-257, 1999 sowie Rieksmeier, J.: Politikfeldübergreifende Koppelgeschäfte zwischen der Europäischen Kommission und großen Unternehmen im Bereich der Biotechnologie, Diskussionspapier Nr. 00-3 der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, 2000.

⁶² Schumann, D.: Die Bedeutung politikfeldübergreifender Koppelgeschäfte für die europäische Energiewirtschaft: Das Beispiel der Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes, Diskussionspapier Nr. 01-2 der Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, 2001.

⁶³ Dazu u.a. Alemann, U. von: Vom Korporatismus zum Lobbyismus ? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27, 3-6, 2000 sowie Bühret, W. / Grande, E.: Unternehmerverbände und Staat in Deutschland, Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 3, Baden-Baden, 2000.

⁶⁴ Hüffer, U./Ipsen, K./Tettinger, P.J.: Die Transitrichtlinien für Gas und Elektrizität, 1991, S. 102 f.; zur Anwendung des EG-Vertrags auf primäre und sekundäre Energieträger, in: T. Oppermann, Europarecht, Rdn. 1328 ff.

⁶⁵ Vgl. Lukes, R.: Energierecht, in Dausen, M: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Rdn. 68.

⁶⁶ Vgl. Jarass, H.D., Europäisches Energierecht, S.14

⁶⁷ Vgl. Bogdandy, A. von: EGV, in: Grabitz/Hilf: Das Recht der Europäischen Union, 15. Auflage, 2000

⁶⁸ Die Umsetzung dieser Leitlinien darf zu keiner rechtlichen Verpflichtung führen, siehe Dieter, R.: Art. 155, Rdn. 2ff, in: Lenz, C.O. / Borchardt, K.-D.: EGV, 3. Auflage, 2003.

⁶⁹ Pröfrock, M: Energieversorgungssicherheit im Recht der Europäischen Union, Universität Tübingen, Dissertation, 2007.

⁷⁰ EuGH, Urteil vom 31.3.1971, Slg. 1971, 263(280 Rn 73/76)- Rs 22/70

⁷¹ Maichel: Das Energiekapitel in der Europäischen Verfassung in: „Für Sicherheit, für Europa“, Festschrift für Volkmar Götz, 2005, S. 63.

⁷² Fischer in: Die Europäische Verfassung in der Analyse, 2005, S. 119.

⁷³ Vgl. Streinz, R.: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU: Einführung mit Synopse, 2. akt. und erw. Auflage, Beck, München, 2008.

⁷⁴ Vgl. Weidenfeld, W.: Lissabon in der Analyse: der Reformvertrag der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden, 2008.

⁷⁵ Eine verhalten optimistische Position nimmt beispielsweise ein: Lieb, J. / Maurer, A. / von Ondarza, N.: Der Vertrag von Lissabon – Kurzkomentar, 2. erw. Auflage, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 2008.

⁷⁶ Profrock, M: Energieversorgungssicherheit im Recht der Europäischen Union, Universität Tübingen, Dissertation, 2007.

⁷⁷ Ritzer, C.: Europäische Kompetenzordnung: Reform der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa, Nomos, Baden-Baden, 2006.

⁷⁸ <http://www.europarl.de/parlament/arbeitsweise/gesetzgebungsverfahren.html>

⁷⁹ vgl. http://www.europarl.de/parlament/arbeitsweise/verfahren_mitentscheidung.html

⁸⁰ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2007_de.pdf, Seite 8.

⁸¹ http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_de.pdf, S. 3.

⁸² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/72665.pdf

⁸³ http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_de.pdf, S. 20.

⁸⁴ http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_de.pdf

⁸⁵ Aus der Rede von Tony Blair beim Gleneagles-Dialog vom November 2005 wird auch die Skepsis über den Erfolg von Kyoto deutlich, vgl. <http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/051102c.htm>

⁸⁶ z.B. http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=413&lang=de&mode=g; In der Schlussfolgerung des Rats vom 13.5.2003 wird sogar erwähnt, dass in der zum Abschluss des Gipfeltreffens EU-Russland im Oktober 2001 angenommenen gemeinsamen Erklärung beide Parteien ihre gemeinsame Überzeugung hervorheben, dass die „Umsetzung des Protokolls von Kyoto nicht nur zur Verminderung des Ausstoßes an Treibhausgasen beitragen, sondern auch dazu führen kann, dass Europa verstärkt in den russischen Energiesektor investiert, damit seine Energieeffizienz und seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessert werden“, vgl.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/75980.pdf

⁸⁷ http://ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/doc/com_2006_0545_de.pdf

⁸⁸ der wissenschaftliche Zweifel am Sinn und Nutzen des „Kyoto-Protokoll“ ist vielgestaltig.

<http://www.welt.de/data/2004/10/02/340683.html>

⁸⁹ http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_de.pdf, S. 23.

⁹⁰ vgl. Den Tätigkeitsbericht PE 368.073/v02-00 A6-0357/2006, des EU-Parlaments vom 13. Oktober 2006, unter: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/reports.do?WS=10&SV=30&language=DE>

⁹¹ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/629/629463/629463de.pdf, S. 7.

⁹² http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/90089.pdf

⁹³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/90089.pdf, S. 1

⁹⁴ <http://www.cap.lmu.de/download/2006/CAP-Aktuell-2006-05.pdf> sowie

<http://www.euractiv.com/de/energie/neue-pipeline-verschafft-eu-zugang-kaspischem-erdgas/article-156379> auch: <http://www.umweltschutz.co.at/index.cfm/id/17792>

⁹⁵ Wagner, J.: Der russisch-europäische Erdgaskrieg. Nabucco, die Gas-OPEC und die Konturen des Neuen Kalten Kriegs, IMI e.V., Tübingen, 2007.

⁹⁶ Bonse, E.: Türkei stellt Nabucco-Pipeline infrage, Handelsblatt, 20.01.2009.

⁹⁷ Ebenda.

⁹⁸ Busse, N.: Nabucco soll Europas Gasversorgung sichern, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.07.2009.

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ Angeblich versucht Gazprom das Nabucco-Projekt durch das mit der italienischen ENI gegründete Pipeline-Projekt „South Stream“ zu opponieren, indem man mittelasiatische Liefermengen vertraglich zu binden versucht, vgl. <http://de.rian.ru/analysis/20060921/54127769.html>

¹⁰¹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/89925.pdf

¹⁰² vgl. Das Dossier <http://www.euractiv.net/de/energie/eu-russland-energiedialog/article-151074>

¹⁰³ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/902/87815/article.html> vom 6.10.2006 (Gazprom als Sponsor von Schalke 04) und

http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/gazprom_schalke/index.jhtml#sw01 vom 10.10.2006; Einen vergleichbaren Vertrag hat Russland mit Italien bereits abgeschlossen.

<http://de.rian.ru/business/20061123/55933094.html>

¹⁰⁴ offiziell: Rat der Europäischen Union, allgemein: Rat. Zum Unterschied: Dem „Europäischen Rat“ gehören die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten an.

¹⁰⁵ Zur Stimmenverteilung der Mitgliedsstaaten vergleiche

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242&lang=de&mode=g

¹⁰⁶ http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=413&lang=de&mode=g

¹⁰⁷ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/010d0001.htm

¹⁰⁸ ebenda

- ¹⁰⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/08357D8.doc.htm
- ¹¹⁰ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/08835.d0.html#_Toc485719633
- ¹¹¹ ebenda
- ¹¹² ebenda
- ¹¹³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/75980.pdf
- ¹¹⁴ ebenda
- ¹¹⁵ ebenda
- ¹¹⁶ Im April 2006 meldete die Presse noch „Putin zögert bei Ratifizierung“ <http://de.rian.ru/analysis/20060413/45784896.html>. Beim Helsinki-Gipfel im November 2006 lautet die Schlagzeile: Moskau ratifiziert Energiecharta nicht in ihrer heutigen Form 20:37 24/11/2006 Der russische Präsident Wladimir Putin hat beim Russland-EU-Gipfel in Helsinki bestätigt, dass die Energiecharta in ihrer heutigen Form nicht von Moskau ratifiziert wird in: <http://de.rian.ru/trend/helsinki/> Zum Inhalt der Energiecharta: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/127028.htm>.
- ¹¹⁷ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/87605.pdf
- ¹¹⁸ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/85620.pdf
- ¹¹⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/90213.pdf
- ¹²⁰ ebenda, Seite 10.
- ¹²¹ Beispielhaft siehe Focus: Litauen blockiert weiterhin Verhandlungen mit Russland, Focus Magazin, 24.04.2008
- ¹²² Während Griechenland Nabucco grundsätzlich unterstützt, unterzeichnet die Regierung im Jahr 2008 gleichzeitig ein Abkommen mit Russland, siehe beispielsweise EurActiv: Griechenland und Russland unterzeichnen Pipeline-Abkommen, 30.04.2008, <http://www.euractiv.com/de/energie/griechenland-russland-unterzeichnen-pipeline-abkommen/article-172058>
- ¹²³ DGAP: 13. EU-Russland-Forum: Chancen und Risiken in den EU-Russland-Beziehungen, Zusammenfassung einer Tagung am 8. Juni 2009 im Swedish Institute of International Affairs, Stockholm.
- ¹²⁴ Hartmann, J.: Kreml klagt über „Russophobie“ im Westen, Die Welt, 22.07.2007, http://www.welt.de/politik/article1045852/Kreml_klagt_ueber_Russophobie_im_Westen.html.
- ¹²⁵ Russian Analytical Digest: Russia's energy policy, No. 18, 3. April 2007, S. 13.
- ¹²⁶ Zu den deutschen und den italienischen Interessen an enger Kooperation mit Russland vergleiche Huisinga, R.: Das Problem des Bilateralismus in den EU-Russland-Energiebeziehungen, GRIN Verlag, Norderstedt, 2007.
- ¹²⁷ Eigene Darstellung auf Basis der vorangegangenen Ausführungen.
- ¹²⁸ Vgl. Tömmel, I.: Das politische System der EU. München 2003.
- ¹²⁹ Hier greift das Konsultations- bzw. Anhörungsverfahren: bevor ein Gesetz in Kraft tritt, muss der Rat das EP zu einer Stellungnahme auffordern; der Rat muss die Stellungnahme nicht aufgreifen, den Gesetzesvorschlag der Kommission darf der Rat aber nur einstimmig ändern; vgl. http://www.europarl.de/parlament/arbeitsweise/verfahren_anhoerung.html
- ¹³⁰ Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung. Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Teil des Rechtsetzungsverfahrens. 2004 (DV/547830DE.doc). http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_de.pdf;
- ¹³¹ Der folgende link bietet einen Zugang zu allen Ausschüssen und deren Sitzungsdokumenten <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/committees.do?language=DE>
- ¹³² <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/committees/presentation.do?committee=1240&language=DE>
- ¹³³ <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0077+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>
- ¹³⁴ <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0110+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y>
- ¹³⁵ <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0295+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>
- ¹³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/itre/20030908/488574DE.pdf> KOM(2002) 488 – C5-0449/2002 – 2002/0220(COD), die nachfolgenden Zitate beziehen sich auf dieses Dokument, alle Seite 28
- ¹³⁷ Eine Position, die spätestens seit dem Russland-Ukraine-Konflikt als Illusion entlarvt ist, vgl. <http://www.euractiv.net/de/energie/gasstreit-beigelegt-fehlen-eu-energiepolitik-bleibt-problem/article-151232> vgl. auch <http://www.umweltschutz.co.at/index.cfm/id/19284>
- ¹³⁸ "The IEA natural gas security study", IEA/OECD 1995
- ¹³⁹ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/629/629463/629463de.pdf (2006/2113(INI))
- ¹⁴⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/127060.htm>
- ¹⁴¹ http://ec.europa.eu/commission_barroso/piebalgs/doc/media/2006_08_30_rede_kurz_vdew.pdf (zitiert aus einer Rede von Kommissar Piebalgs)

142

<http://209.85.129.104/search?q=cache:MdRkLnJubqQJ:europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do%3Freferenc%3DIP/06/1573%26format%3DPDF%26aged%3D0%26language%3DDE%26guiLanguage%3Den+EU+Erdgasrichtlinie&hl=de&gl=de&ct=clnk&cd=7>

143

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1265&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr>

¹⁴⁴ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy_en.htm Eine spezielle Information mit dem Titel „Environment in Energy and Transport“, die auf der homepage der DG Energie verfügbar sein sollte, wurde ohne nähere Begründung vom EU-Server gelöscht und ist nirgends mehr vorhanden.

¹⁴⁵ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy_en.htm

¹⁴⁶ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/128118.htm>

¹⁴⁷ http://ec.europa.eu/commission_barroso/dimas/index_en.htm, als „Latest News 8/11/06 und 9/11/06“

¹⁴⁸ ceer-eu.org

¹⁴⁹ http://ec.europa.eu/energy/gas/madrid/doc_1/minutes_1st_forum.pdf

¹⁵⁰ ebenda

¹⁵¹ „The 1st meeting concluded with unanimous satisfaction on the organisation of the Forum and on the quality of the discussions. The debates have been extremely useful and have permitted to establish some guidelines for follow-up.“ Vgl.

http://ec.europa.eu/energy/gas/madrid/doc_1/minutes_1st_forum.pdf

¹⁵² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0796:DE:HTML> und

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1536&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

¹⁵³ http://www.iern.net/regional_associations/association-erra.htm

¹⁵⁴ http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_RI/Gas_Regional_Initiative

¹⁵⁵ „Such regional market integration is a practical and achievable way of delivering step-wise progress towards a competitive single European market for electricity and gas.“, vgl.

http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_RI

¹⁵⁶

http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_PC/ARCHIVE1/GGP_ON_ACCOUNTS_UNBUNDLING/BGW-comments.pdf

¹⁵⁷

http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_PC/ARCHIVE1/GGP_ON_ACCOUNTS_UNBUNDLING/BGW-comments.pdf

¹⁵⁸ <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=855&LanguageCode=EN>

¹⁵⁹

<http://docshare.beuc.org/docs/1/GHBOONADHGCJMGDANDBFEKJEPDBW9DB1WY9DW3571KM/BEUC/docs/DLS/2008-00511-01-E.pdf>

¹⁶⁰ Mitteilung KOMM (2007) 386.

¹⁶¹

<http://docshare.beuc.org/docs/2/GHBOONADHGCJMGDANDBFEKJEPDB39DBN769DW3571KM/BEUC/docs/DLS/2007-00693-01-E.pdf>

¹⁶² <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=1469&LanguageCode=EN>

¹⁶³ Bund der Energieverbraucher, Satzung, Stand: 4. August 2008; www.bund-der-energieverbraucher.de

¹⁶⁴ Bund der Energieverbraucher, Pressemitteilung vom 15. August 2008; www.bund-der-energieverbraucher.de

¹⁶⁵ §66 EnWG

¹⁶⁶ Bund der Energieverbraucher, Pressemitteilung vom 15. August 2008; www.bund-der-energieverbraucher.de

¹⁶⁷ Zum Hintergrund des Instituts, seinen Trägern und Organen, vergleiche www.cep.eu

¹⁶⁸ Vergleiche Beitrag über die Stellungnahme des CEP, veröffentlicht auf EurActiv;

<http://www.euractiv.com/de/energie/mehr-rechte-energieverbraucher-sache-kommission/article-165970>

¹⁶⁹ Deutsche Begrüßungsseite auf der von der EU-Kommission betriebenen Homepage www.agathepower.eu

¹⁷⁰ Vergleiche www.vik.de; Zusammenfassung des Aufgabenkataloges durch den Autor

¹⁷¹ Eine umfangreiche Darstellung detaillierter Positionen und Stellungnahmen findet sich unter

www.ifieurope.org

¹⁷² IFIEC Europe's position on the Commission's "Third Package" proposal for legislative measures to improve the internal gas market, 8. Januar 2008, veröffentlicht auf

<http://www.ifieurope.org/docs/IE%203rd%20package%20gas%2008%2001%2008.pdf>

¹⁷³ Siehe Mission Statement auf www.easee-gas.org

¹⁷⁴ <http://www.easee-gas.org/press%2Dreleases%2Dand%2Dpresentations/documents/EASEE-gaslettertoCommissionfinal190207.pdf>

¹⁷⁵ ebenda

¹⁷⁶ Pressemitteilung vom 15. Juli 2007 auf www.ogp.org.uk

¹⁷⁷ Mission Statement der Gas Infrastructure Europe (GIE); www.gie.eu.com

¹⁷⁸ „Wohin steuert die europäische Energiepolitik?“; Vortrag von Dr. Michael Wunnerlich, BDEW, vor dem Verein der ehemaligen Schüler des energiewirtschaftlichen Instituts, 23. November 2007; www.ewi.uni-koeln.de/fileadmin/user/SV/VortragSV_MV07.pdf

¹⁷⁹ ebenda

¹⁸⁰ ebenda

¹⁸¹ aus Notz, K.: Energie für Europa – Im Spannungsfeld von Sicherheit, Wettbewerb und Nachhaltigkeit C·A·P Aktuell · 5 · 2006 Seite 1, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik Nr. 5 · August 2006
<http://www.cap.lmu.de/download/2006/CAP-Aktuell-2006-05.pdf>

¹⁸²

<http://209.85.129.104/search?q=cache:MdRkLnJubqQJ:europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do%3Freference%3DIP/06/1573%26format%3DPDF%26aged%3D0%26language%3DDE%26guiLanguage%3Den+EU+Erdgasrichtlinie&hl=de&gl=de&ct=clnk&cd=7>

¹⁸³ Geden, Oliver: Zielkonflikte der EU-Klima- und Energiepolitik, in: NZZ; 16. April 2008, S. 5.

¹⁸⁴

<http://www.faz.net/s/Rub560251485DC24AF181BBEF83E12CA16E/Doc~EB10889D91E504427A50B4801B5F3F641~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

¹⁸⁵ So wird etwa der französische Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, Jean-Pierre Jouyet, bei der Vorstellung der Prioritäten der französischen Ratspräsidentschaft am 4. Dezember 2007 mit den Worten zitiert: „Es gibt bisher keine europäische Energiepolitik, da es dafür bislang keine Rechtsgrundlage gibt.“

¹⁸⁶ „Attitudes Towards Energy“, Eurobarometer Special No. 247, 24.01.2006; vgl.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_247_en.pdf, S. 6ff.

¹⁸⁷ vgl. Fußnote 75.

¹⁸⁸ Im April 2006 meldete die Presse noch „Putin zögert bei Ratifizierung“

<http://de.rian.ru/analysis/20060413/45784896.html>. Beim EU-Rußland-Gipfel im November 2006 in Helsinki lautet die Schlagzeile: Moskau ratifiziert Energiecharta nicht in ihrer heutigen Form. Der russische Präsident Wladimir Putin hat beim Russland-EU-Gipfel in Helsinki bestätigt, dass die Energiecharta in ihrer heutigen Form nicht von Moskau ratifiziert wird in: <http://de.rian.ru/trend/helsinki/> Zum Inhalt der Energiecharta: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l27028.htm>.

¹⁸⁹ Ludwig, M.: In Russland wird diesen Winter das Gas knapp, in FAZ, 25.11.2006, 2.

¹⁹⁰ Alle Werte entnommen aus Greenspan, A.: Mein Leben für die Wirtschaft – die Autobiographie; Campus, Frankfurt/Main, 2007, S.369.

¹⁹¹ Siehe beispielsweise Greenspan, A.: Mein Leben für die Wirtschaft – die Autobiographie; Campus, Frankfurt/Main, 2007, S. 369.

¹⁹² Gaddy, C. et al: The Brookings Institution – Project on Energy Security: The Russian Federation, Washington DC, 2006.

¹⁹³ Ebenda.

¹⁹⁴ Ebenda, S.5.

¹⁹⁵ Ebenda.

¹⁹⁶ Zitiert in: Greenspan, A.: Mein Leben für die Wirtschaft – die Autobiographie; Campus, Frankfurt/Main, 2007, S.368.

¹⁹⁷ Gorbatschow, M.: Rosneft will reinforce Russian Reform, in: Financial Times, 12. Juli 2006.

¹⁹⁸ Diese und die folgenden Zahlen aus: Greenspan, A.: Mein Leben für die Wirtschaft – die Autobiographie; Campus, Frankfurt/Main, 2007, S.370.

¹⁹⁹ Zu technischen Rahmenbedingungen der Gasförderung vgl. beispielsweise Peebles, M.: Natural Gas Fundamentals, Shell International Gas Ltd., London, 1992.

²⁰⁰ Vgl. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR): Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien, Heft XXVIII, Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen 2002, Hannover, 2003.

²⁰¹ Soweit in deutsch- oder englischsprachigen Publikationen keine aktuelleren Daten vorlagen, sind nachfolgende russische Publikationen in Abschnitt 4.2 bis 4.4 zitiert auf Basis der Ausarbeitungen von Dronnikov, D.: Der russische Erdgasmarkt zwischen Monopol und Liberalisierung, <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=976548615>

²⁰² Ministry of Economic Development and Trade (MEDT): O koncepczii razvitiia rynka gasa v Rossijskoj Federacii, doklad v pravitelstvo RG, Ministerstvo ekonomitscheskogo razvitiia i torgovli Rossijskoj Federacii, Moskau, 2002.

²⁰³ Ministry of Energy (MinEnergo): Energetitscheskaja strategija Rossii na period do 2020 goda, Moskau, 2003.

²⁰⁴ Roland Götz: Russlands Erdgas und die Energiesicherheit der EU, SWP-Studie, Berlin, 2002 und Gazprom Annual Report 2002, Moskau, 2003.

- ²⁰⁵ International Energy Agency: Energy Statistics of Non-OECD countries 2001-2002, Paris, 2003.
- ²⁰⁶ Ebenda
- ²⁰⁷ Ministry of Energy (MinEnergO): Energetičeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda, Moskau, 2003.
- ²⁰⁸ Entnommen aus Götz, R.: Russlands Wirtschaftsentwicklung, SWP-Diskussionspapiere, Berlin, 2006.
- ²⁰⁹ Götz, R.: Russlands Wirtschaftsentwicklung, SWP-Diskussionspapiere, Berlin, 2006
- ²¹⁰ Korchemkin, V.: Russian Gas Outlook 2006-1, Washington, 2006.
- ²¹¹ OAO Gazprom, Annual Report 2007, English version, Moskau, 2008, http://www.gazprom.com/documents/Annual_Eng_2007.pdf.
- ²¹² Entnommen aus der Gasstrategie des russischen Energieministeriums und den IEA Russia Energy Surveys
- ²¹³ OAO Gazprom: Spravka po voprosam eksportnyh postavok, Moskau, 2003.
- ²¹⁴ International Energy Agency (IEA): Russia Energy Survey, Paris, 2002.
- ²¹⁵ Ter-Sakissov, R.M., Generaldirektor von VNIIGAZ: Razvitie dobytschi gasa nezavisimymi proizvoiteljami mozhet sposobstvovat ukrepleniju potenziala TEK strany, in: Gasovaja Promyshlen, April 2003.
- ²¹⁶ Götz, R.: Russlands Wirtschaftsentwicklung, SWP-Diskussionspapiere, Berlin, 2006.
- ²¹⁷ IEA: Russia Energy Survey, 2002, OECD/IEA, Paris.
- ²¹⁸ IEA: Energy Balances of Non-OECD-Countries, Paris, verschiedene Jahrgänge.
- ²¹⁹ Ministry of Energy: Postanovlenie Pravitelstva RF ot 07.03.1995 Nr. 239 "O merah po uporjadotscheniju gosudarstvennogo regulirovanija zen (tarifov)", Moskau, 1995.
- ²²⁰ Aus Gazprom: Projekt koncepczii rynka gasa v Rossijskij Federazii, podgotovlennij OAO Gazprom, k sovetščanie premjer-ministra pravitelstva Kasjanova, Moskau, 2003, zitiert in: Dronnikov, D.: Der russische Erdgasmarkt zwischen Monopol und Liberalisierung, <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=976548615>. Neuere Daten in englischer oder deutscher Sprache lagen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung leider nicht gesichert vor. Zur Erläuterung der Tendenz ist dies jedoch ausreichend.
- ²²¹ The Brookings Institution: The Brookings Institutions Project on Energy Security: The Russian Federation, Washington/USA, 2006.
- ²²² Gazprom: Spravka po voprosam eksportnyh postavok OAO Gazprom; www.gazprom.ru, 2003.
- ²²³ Rezunenko, V.I. et al: The resource base of the gas industry in the federal districts of Russia, in: Minerylnye resursy Rossii, Vol. 4, 2001.
- ²²⁴ Vgl. Art. 19 der Verordnung „Über die Ordnung der Lizenzierung und Nutzung der Bodenschätze vom 15.07.1992“ als Novelle des Bodengesetzes vom 21.02.1992
- ²²⁵ Vgl. Präsidialerlass Nr. 539 „Über die dringenden Maßnahmen der Entwicklung neuer Riesengasfelder auf der Halbinsel Yamal, in der Barentssee und auf dem Schelf der Insel Sachalin“, 01.06.1992.
- ²²⁶ MEDT: O koncepczii razvitija rynka gasa v Rossijskoj Federazii, doklad k zasedaniju pravitelstva RF, Ministerstvo ekonomičeskogo razvitija i trgovli Rossijskoj Federazii, Moskau, 2003.
- ²²⁷ MEDT: O strukturnyh preobrazovanijah v dobytsche i transportirovke gasa, materialy k zasedaniju pravitelstva RF, Ministerstvo ekonomičeskogo razvitija i trgovli Rossijskoj Federazii, Moskau, 2003.
- ²²⁸ Vgl. dazu auch Dronnikov, D.: Der russische Erdgasmarkt zwischen Monopol und Liberalisierung, <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=976548615>, Köln, 2005.
- ²²⁹ Präsidialerlass Nr. 1333, Moskau, November 1992.
- ²³⁰ Präsidialerlass Nr. 538, Punkt 1, Moskau, Juni 1992.
- ²³¹ Präsidialerlass Nr. 426, Moskau, April 1997
- ²³² IEA: Russia Energy Survey, 2002, OECD/IEA, Paris.
- ²³³ Präsidialerlass Nr. 1559, Moskau, Dezember 1992.
- ²³⁴ Präsidialerlass Nr. 426 „Über die Hauptbestimmungen der strukturellen Reform der natürlichen Monopole“, Moskau, April 1997.
- ²³⁵ Vgl. dazu beispielsweise <http://www.verivox.de/gas/article.aspx?i=14541>.
- ²³⁶ Zu einer Liste aktueller Projekte von Gazprom vgl. <http://www.gazprom.com/eng/articles/article20001.shtml>
- ²³⁷ ORF, „Neue Organisation geboren“, 2008. http://orf.at/081223-33180/?href=http%3A%2F%2Fforf.at%2F081223-33180%2F33181txt_story.html
- ²³⁸ ebenda
- ²³⁹ Interview des Fernsehsenders One Russia mit Gazprom-CEO Alexej Miller vom 1. November 2008, nachzulesen u.a. bei <http://www.gazprom.com/eng/articles/article33041.shtml>
- ²⁴⁰ Fachinotti, M.: „Will Russia Create a Gas Cartel ?“, in: Robert Orttung, Jeronim Perovic u.a.: "Russia's Energy Sector between Politics and Business", Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien Nr. 92, Februar 2008, Bremen.
- ²⁴¹ Rechtsgrundlage hierfür ist die Regierungsverordnung Nr. 1021 vom 29.12.2000 (in der Fassung vom 22.05.2002) „Über die staatliche Regulierung der Gaspreise und Durchleitungstarife in der Russischen Föderation“
- ²⁴² Ebenda, Artikel 4.
- ²⁴³ Jonathan P. Stern: The Future of Russian Gas and Gazprom; Oxford University Press, 2005.

²⁴⁴ Regierungsverordnung Nr. 1370 „Über die Sicherung des Zuganges von Organisationen zu lokalen Gasverteilungsnetzen“ vom 24.11.1998 (in der Fassung vom 28.07.2000), Moskau, 2000.

²⁴⁵ Gesetz über Bodenschätze Nr. 2395 (Artikel 1 Pkt. 2) vom 21.02.1992; mehrfach geändert, Moskau, 2008.

²⁴⁶ Vgl. IEA: Russia Energy Survey, OECD/IEA, Paris, 2002, S. 84; und G. Kovalischina: Nuzhen li Rossii zakon o soglschenijah o razdele produkzii SRP, Ezhenedelnyi obzor instituta finansovyh issledovanij, ISF, 2002, Moskau S. 3.

²⁴⁷ „Gesetz über die Abkommen über Produktionsverteilung“ von 19.12.1995 (Fassung vom 18.06.2001), Moskau, 2001.

²⁴⁸ Zur Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der russischen Energiepolitik vgl. beispielsweise Säcker, F.J.: Deutsch-russisches Energie- und Bergrecht im Vergleich: Ergebnisse einer Arbeitstagung 31. März / 1. April 2006, Veröffentlichungen des Instituts für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht der Freien Universität Berlin, Berlin, 2007 sowie Boemke, F.M.: Die Einführung von Wettbewerb auf natürlichen Monopolmärkten am Beispiel der Elektrizitätsmärkte in Russland und Deutschland, Shaker, Aachen, 2007.

²⁴⁹ Zu einer Zusammenfassung der Aufgaben des Ministeriums siehe www.mnr.gov.ru/part/?pid=398.

²⁵⁰ Informationen zur Arbeit der Kommission finden sich unter <http://fec.fstrf.ru>.

²⁵¹ Tschirikowa, A.: Regionale Eliten und regionale Machtstruktur, in: Goszka, Gabriele / Schulze, Peter (Hg.): Russlands Weg zur Zivilgesellschaft, Bremen, 2001, S. 127-139.

²⁵² Buchanan, J. / Tollison, R. / Tullock, G. (Hrsg.): Towards a theory of the rent-seeking society, College Station, 1980.

²⁵³ Pleines, H.: Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära, Münster 2003.

²⁵⁴ Schulze, P. W.: Von der gelenkten zur souveränen Demokratie: Etappen der postsowjetischen Transformation, in: Schneider-Deters, W. u.a.: Die Europäische Union, Russland und Eurasien: Die Rückkehr der Geopolitik, BWV, Berlin, 2005.

²⁵⁵ Lane, D.: Russia. The oil elite's evolution, divisions and outlooks, in: Higley, John et al (Hg): Elites after state socialism. Theory and analysis, Lanham, 2000.

²⁵⁶ Vgl. zur Entstehung dieser Gruppe u.a. Rahr, A.: Russland gibt Gas, Berlin, 2007; zur politischen Einflussnahme durch Oligarchen: Schröder, H.-H.: Mächte im Hintergrund: Die Rolle von Familie und Oligarchen im Russland unter neuer Führung, Bremen, 2001.

²⁵⁷ Schulze, P. W.: Von der gelenkten zur souveränen Demokratie: Etappen der postsowjetischen Transformation, in: Schneider-Deters, W. u.a.: Die Europäische Union, Russland und Eurasien: Die Rückkehr der Geopolitik, BWV, Berlin, 2005.

²⁵⁸ Kuszniir, J.: Der politische Einfluss von Wirtschaftseliten in russischen Regionen, ibidem Verlag, Stuttgart, 2008 (zugl. Universität Bremen, Fachbereich Sozialwissenschaften, Dissertation, 2007).

²⁵⁹ Eine gute Zusammenfassung der Studie ist zu finden in Chepurensko, A.: The Oligarchs in Russian Mass Consciousness, in: White, S.: Politics and the ruling group in Putin's Russia, Macmillan, New York, 2008.

²⁶⁰ Ebenda.

²⁶¹ Ebenda, S. 137.

²⁶² Für eine detailliertere Beschreibung der russischen Verfassung vgl. Sakwa, R.: Russian Politics and Society, Vierte Auflage, Routledge, Oxon, 2008.

²⁶³ Ebenda, S. 113.

²⁶⁴ Zaznaev, O.: The Presidentialisation of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia, in: White, S.: Politics and the Ruling Group in Putin's Russia, Macmillan, New York, 2008.

²⁶⁵ Schulze, P. W.: Von der gelenkten zur souveränen Demokratie: Etappen der postsowjetischen Transformation, in: Schneider-Deters, W. u.a.: Die Europäische Union, Russland und Eurasien: Die Rückkehr der Geopolitik, BWV, Berlin, 2005.

²⁶⁶ Die Dissertation ist inzwischen als Staatsgeheimnis klassifiziert und nicht einsehbar. Sie erschien 1997 am St. Petersburg Mining Institute unter dem Titel „The strategic planning of regional resources under the formation of market relations.“

²⁶⁷ Stern, J.: The Future of Russian Gas and Gazprom, Oxford Institute of Energy Studies, Oxford, 2005. S. 171.

²⁶⁸ Für eine detaillierte Bewertung des russisch-ukrainischen Konfliktes vgl. u.a. Yekelchik, S.: Ukraine. Birth of a modern Nation, Oxford University Press, Oxford, 2007.

²⁶⁹ U.a.: Hantke, M.: Alles wieder offen – Georgienkrieg und imperiale Geopolitik, IMI e.V., Tübingen, 2008.

²⁷⁰ Euractiv: Nabucco: Projekt unrealistisch durch Georgien-Krise ?, Euractiv, 25.08.2008

²⁷¹ Ebenda.

²⁷² Closson, S. / Halbach, U.: Die Georgien-Krise in ihrer kaukasischen Dimension, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Nr. 75, Berlin, 2008.

²⁷³ http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/Flucht_aus_Moskau_Russisches_Versteckspiel/391010.html und http://www.nytimes.com/2007/06/23/business/worldbusiness/23gazprom.html?_r=1

²⁷⁴ Helm, D.: The Russian Dimension and Europe's external energy policy, Oxford, 2008.

²⁷⁵ Ebenda, S. 25.

²⁷⁶ Vergleiche dazu ebenda, S.26 unter Verweis auf diverse Publikationen der International Energy Agency IEA.

²⁷⁷ Beispielhaft dafür: http://www.heritage.org/research/russiaandeurasia/upload/wm_2000.pdf sowie <http://www.mees.com/postedarticles/oped/v50n11-5OD01.htm>

²⁷⁸ Sakwa, R.: Russian Politics and Society, Vierte Auflage, Routledge, Oxon, 2008.

²⁷⁹ Tkachenko, S. L.: Actors in Russia's Energy Policy towards the EU, in: Aalto, Pami (Hg): The EU-Russian Energy Dialogue, Ashgate, Hampshire, 2007.

²⁸⁰ Zur Entstehung und Entwicklung des russischen Parteiensystems, siehe auch: Schulze, P. W.: Partei und Macht: Von der Kaderpartei zur Massenorganisation, in: Schneider-Deters, W. u.a.: Die Europäische Union, Russland und Eurasien: Die Rückkehr der Geopolitik, BWV, Berlin, 2005.

²⁸¹ Entwickelt wurde diese Strategie als Bestandteil des Konzeptes der „souveränen Demokratie“ von Surkow. Eine Zusammenfassung ist beispielsweise zu finden in: Surkow, W.: Souveränität ist das politische Synonym für Konkurrenzfähigkeit, www.edinros.ru/news.html?id=111148, 2006.

²⁸² Tkachenko, S. L.: Actors in Russia's Energy Policy towards the EU, in: Aalto, P. (Hrsg): The EU-Russian Energy Dialogue, Ashgate, Hampshire, 2007.

²⁸³ Kuszniir, J.: Der politische Einfluss von Wirtschaftseliten in russischen Regionen, ibidem Verlag, Stuttgart, 2008 (zugl. Universität Bremen, Fachbereich Sozialwissenschaften, Dissertation, 2007).

²⁸⁴ Das Recht der Parlamente, die Vorschläge des Präsidenten abzulehnen, ist weitgehend wirkungslos, da dem Präsidenten in diesem Fall ein Auflösungsrecht des Regionalparlaments zusteht.

²⁸⁵ Zu einer detaillierteren Analyse von Strategien, ökonomisch-politischen Allianzen in den Regionen und den Gestaltungsspielräumen regionaler Eliten innerhalb ihrer Regionen vergleiche Kuszniir, J.: Der politische Einfluss von Wirtschaftseliten in russischen Regionen, ibidem Verlag, Stuttgart, 2008 (zugl. Universität Bremen, Fachbereich Sozialwissenschaften, Dissertation, 2007) und dort zitierte weiterführende Literatur.

²⁸⁶ Schneider, E.: The Russian Federal Security Service under President Putin, in: White, S. (Hg): Politics and the ruling group in Putin's Russia, Macmillan, New York, 2008.

²⁸⁷ Für eine detaillierte Übersicht der von Siloviki gehaltenen Positionen in der russischen Administration siehe ebenda, S. 47.

²⁸⁸ Gaddy, C. et al: The Brookings Institution – Project on Energy Security: The Russian Federation, Washington DC, 2006.

²⁸⁹ Eine gute Zusammenfassung der wesentlichen Gesetzesänderungen findet sich bei http://www.bakernet.com/NR/rdonlyres/66ADF042-3163-4D76-8CE1-03BA68DE4769/0/english_subsoil_law_la_apr08.PDF

²⁹⁰ Interfax: „Gazprom works out principles of partnerships with foreigners“; Interfax-Agenturmeldung, 12.10.2007, Moskau.

²⁹¹ USGS: Arctic Oil and Gas Resource Report; <http://geology.com/usgs/arctic-oil-and-gas-report.shtml>

²⁹² Zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Arktis siehe beispielsweise

http://www.atmosphere.mpg.de/enid/Zukunft_der_Arktis/Leben_in_der_Arktis_3w0.html

²⁹³ Girg, B.: Tauwetter am Nordpol: Kalter Krieg um Rohstoffe ? Die Arktis im Zeichen des Klimawandels; Diskussionspapier FG3-DP 01, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Mai 2008.

²⁹⁴ Zur Diskussion sicherheitspolitischer Aspekte vgl. ebd.

²⁹⁵ Garibaldi, I.: NATO and European Energy Security, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC, 2008.

²⁹⁶ Perelet, R., Pegov, S., Yulkin, M.: Climate Change, Russia Country Paper. United Nations Development Programme (UNDP) Report Office, Occasional Paper 2007/12, New York, 2007.

²⁹⁷ Beispielsweise Safonov, G., Drobyshevsky, S., Lugovoy, O., Bondarenko, A., Kim, I: An analysis of development of economy and dynamics changes of emissions of GHG in Russia. Center of environmental and natural resources economics. Higher school of economy. Academy of national economy at the Government of the Russian Federation. Institute of economies in transition. 2005, Moscow; oder Kokorin, A., Kuuraev, S., Minin, A., Stetsenko, A. (2007) Problemy adaptatsii k klimaticheskim izmeneniyam (Climate Change Adaptation Issues), (unpublished paper).

²⁹⁸ Stern, N.: The Economics of Climate Change. The Stern Review, Cabinet Office – HM Treasury, UK, 2006. <[http://www.hm-](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm)

[treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm)>

²⁹⁹ Zitiert in Perelet, R. / Pegov, S. / Yulkin, M.: Climate Change, Russia Country Paper. United Nations Development Programme (UNDP) Report Office, Occasional Paper 2007/12, New York, 2007.

³⁰⁰ Zu den Umweltaspekten für Russland und den Auswirkungen des Klimateffekts auf Russland vgl. u.a. Zavarzin, G.A.: Carbon cycle on Russia's territory. Selected proceedings on Global evolution of the biosphere. The Ministry of Science and Technology, Moskau, 1999.

³⁰¹ Gespräche des Autors mit politischen Entscheidungsträgern in Russland haben diese Einschätzung bestätigt. Russland sei dann an Emissionshandelssystemen und einer Einigung im Rahmen des UNFCCC für ein post-

Kyoto-Protokoll interessiert, wenn es aus dem Handel Gewinne erzielen könne, so ein Entscheidungsträger aus dem Kreml im Vorfeld des G8-Gipfels in Japan.

³⁰² Aslund, A., Senior Fellow at the Institute for International Economics,
http://www.iie.com/publications/author_bio.cfm?author_id=455

³⁰³ Pan, E.: Sino-Russian Energy Ties, Council on Foreign Relations, New York, 2006;
http://www.cfr.org/publication/10363/sinorussian_energy_ties.html

³⁰⁴ ebenda

³⁰⁵ Takeda, Y.: Russia's New Political Leadership and its Implication for East Siberian Development and Energy Cooperation with North East Asian States, in: Robert Orttung, Jeronim Perovic, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hrsg.): Russia's Energy Sector between Politics and Business.

³⁰⁶ Tsygankov, A.P.: Mastering space in Eurasia: Russia's Geopolitical thinking after the Soviet break-up. San Francisco State University, Department of International Relations, USA, 2003.

³⁰⁷ Zu den geopolitischen Präferenzen der russischen Bevölkerung haben John O'Loughlin und Paul F. Talbot eine empirische Studie durchgeführt: Where in the World is Russia? Geopolitical Perceptions and Preferences of Ordinary Russians, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, Eurasian Geography and Economics, 2005, 46, No. 1, pp. 23-50.

³⁰⁸ Sakwa, R.: Russian Politics and Society, Vierte Auflage, Routledge, Oxon, 2008.

³⁰⁹ Zu den Russisch-amerikanischen, den russisch-asiatischen und russisch-europäischen Beziehungen zwischen 1990 und 2008 gibt Sakwa einen guten Überblick: Sakwa, R.: Russian Politics and Society, Vierte Auflage, Routledge, Oxon, 2008.

³¹⁰ Helm, D.: Russian energy policy – political assertiveness or rational economics ?, Oxford University, 2006. Veröffentlicht online unter
<http://www.dieterhelm.co.uk/publications.php?action=keyword&hdr=pub&main=pub&bookorpaper=paper&keyword=russia>

³¹¹ Vesper, R.: Geben und Nehmen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Januar 2009, Frankfurt.

³¹² Vgl. Mayntz, R. / Scharpf, F.: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz, Fritz Scharpf: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/Main, Campus, New York, 1995 und Fritz Scharpf: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Leske und Budrich, Opladen, 2000.

³¹³ Zürn, M.: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Leske und Budrich, Opladen, 1992.

³¹⁴ Vgl. Scharp, F.: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Leske und Budrich, Opladen, 2000.

³¹⁵ Ebenda

³¹⁶ Ebenda

³¹⁷ Ebenda

³¹⁸ Benz, A.: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Nomos, Baden-Baden, 1994.

³¹⁹ Eberlein, B. / Grande, E.: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg, München, 2003.

³²⁰ Benz, A.: Der Beitrag der Spieltheorie zur Analyse des kooperativen Verwaltungshandelns, in: Nicolai Dose, Rüdiger Voigt (Hrsg.): Kooperatives Recht. Nomos, Baden-Baden, 1995.

³²¹ Mayer, J.: Wann sind Paketlösungen machbar ? Eine konstruktive Kritik an F.W. Scharpfs Konzept, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 35. Jg., Heft 3, S. 448-471.

³²² Schumann, D.: Die Bedeutung politikfeldübergreifender Koppelgeschäfte für die europäische Energiewirtschaft: Das Beispiel der Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes. Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 01-2

³²³ Vgl. ebenda

³²⁴ Benz, A./ Scharpf, F. / Zintl, R.: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Campus, Frankfurt/Main, New York, 1992.

³²⁵ Schumann, W.: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, 1993.

³²⁶ Bohne, E.: Privatisierung des Staates. Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umweltpolitik, in: Volkmar Gessner, Gerd Winter (Hrsg.): Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1982.

³²⁷ Bandelow, N. / Schumann, D. / Widmaier, U.: European Governance by the Emergence of a new type of package deals, in: German Policy Studies, Bd. 1, Nr. 1.

³²⁸ Beispielhaft für die umfangreichen Meldungen der internationalen Presse zu diesem Thema:
<http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/415763/index.do>

³²⁹ Eigene Darstellung zur Zusammenfassung der vorangegangenen Ausführungen.

³³⁰ Beispielhaft dafür seien die jahrelangen Streitigkeiten mit BP um die Beteiligung an TNK-BP und mit Shell und das Projekt Sachalin-2 genannt. Goldthau spricht in einer Veröffentlichung der Bundeszentrale für politische Bildung von „teilweise aggressiven Strategien“:

http://www.bpb.de/popup/popup_druckversion.html?guid=3SNQ6O&page=0

³³¹ Eine Mitteilung der EU-Kommission zum dritten Energy Package spricht von der „Gazprom Clause to protect EU's energy security“: http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/051-31738-168-06-25-909-20080616FCS31737-16-06-2008-2008/default_p001c002_en.htm

³³² Focus, ohne Namensangabe: Putin, Sarkozy und Merkel stechen Bush aus., 02.04.2008

³³³ https://www.energie.de/news/unternehmen/gaz-de-france-und-total-wollen-sich-an-ostsee-pipeline-beteiligen_24995.html

³³⁴ Eine Diskussion und kritische Bewertung unterschiedlicher Konzepte von Vertrauen findet sich beispielsweise in: Hardin, R.: Trust and Trustworthiness. Russell Sage Foundation, New York, 2002.

³³⁵ Eine Diskussion des Konzepts von Vertrauen in internationalen Beziehungen findet sich bei: Hoffman, A.M.: A Conceptualisation of Trust in International Relations. European Journal of International Relations 8.

³³⁶ Kydd, A.H.: Trust and Mistrust in International Relations, Princeton University Press, Princeton 2005

³³⁷ Für eine generelle Beschreibung des Konzepts sowie seiner Entwicklung durch Tucker vgl. Poundstone, W.: Prisoner's Dilemma, in: John von Neumann, Game Theory, and the Puzzle of the Bomb. Doubleday, New York, 1992.

³³⁸ Ebenda

³³⁹ Das Nash-Gleichgewicht ist eine Strategienkombination, in der keiner der Spieler einen Anreiz hat, als Einziger von der Gleichgewichtskombination abzuweichen. Zur Definition vgl. bspw.

http://www.spieltheorie.de/Spieltheorie_Grundlagen/Nash-Gleichgewicht.htm

³⁴⁰ Ebenda

³⁴¹ Kydd, A.H.: Trust and Mistrust in International Relations, Princeton University Press, Princeton 2005

³⁴² Möllering, G. / Stache, F.: German-Ukrainian Business Relationships – Trust Development in the Face of Institutional Uncertainty and Cultural Differences, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 07/11, Köln, 2007.

³⁴³ Benz, A.: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union; in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, 2003, S. 317-351.

³⁴⁴ Wagner, W. / Hellmann, G.: Zivile Weltmacht ? Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, 2003, S. 569-596.

³⁴⁵ Eigene Darstellung.

³⁴⁶ Möllering, G. / Stache, F.: German-Ukrainian Business Relationships – Trust Development in the Face of Institutional Uncertainty and Cultural Differences, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 07/11, Köln, 2007.

³⁴⁷ Eine ausführliche Beschreibung des Konzeptes findet sich bei: Kiess, J.: Kultur und Vertrauen in der russischen Wirtschaft: Blat, Kryscha und kollektive Korruption, Dissertation 3299, St. Gallen, 2007.

³⁴⁸ Unter anderen beschäftigen sich folgende Autoren mit der Fragestellung: Ledeneva, A.V.: Russia's economy of favours. Blat, networking and informal exchange. Cambridge, UK, 1998 und Kornai, J.: Economics of Shortage, Amsterdam, 1980.

³⁴⁹ Aalto, P.: The EU, Russia and the Problem of Community, in: Hartmut Mayer, Henri Vogt (Hrsg.): A Responsible Europe ? Ethical Foundations of EU External Affairs., Basingstoke, Palgrave, 2006.

³⁵⁰ Ebenda.

³⁵¹ EU-Kommission: EU-Russia Energy Dialogue: Ninth Progress Report, Paris, October 2008.

³⁵² Gaul, C.-M.: Der Energiedialog zwischen der EU und Russland, Arbeitspapier des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, www.bundestag.de, Januar 2006.

³⁵³ Grant, C. / Barysch, K.: The EU-Russia Energy Dialogue, Centre for European Reform, briefing note, London, May 2003.

³⁵⁴ ebenda

³⁵⁵ Bastian, K.: Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

³⁵⁶ EU-Kommission: EU-Russland-Treffen in Moskau, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 02. Februar 2007, ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/index_6875_de.htm

³⁵⁷ EurActiv: EU begrüßt russische Idee für paneuropäischen Sicherheitspakt, Mitteilung vom 17. November 2008, www.euractiv.com

³⁵⁸ Ria Novosti: Neues Basisabkommen Russland-EU hat Arbeitsnamen „Neues Abkommen“, Meldung vom 13. Mai 2009, de.rian.ru/world/20090513/121579594.html

³⁵⁹ Auswärtiges Amt: Die EU und Russland, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland, besucht am 23.09.2009

³⁶⁰ DGAP: 13. EU-Russland-Forum: Chancen und Risiken in den EU-Russland-Beziehungen, Zusammenfassung einer Tagung am 8. Juni 2009 im Swedish Institute of International Affairs, Stockholm.

³⁶¹ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Winfried Nachtwei u.a. und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen zur Energieaußenpolitik der Bundesregierung, Drucksache 16/13276, 16. Wahlperiode, Mai 2009.

³⁶² Umbach, F.: Energy Policies towards Russia 2001-2007, Centre for European Security Strategies (CESS), Working Paper, July 2008.

³⁶³ Heinrich, A.: Gazprom's Expansion Strategy in Europe and the Liberalization of EU Energy Markets, in: Robert Orttung, Jeronim Perovic u.a.: "Russia's Energy Sector between Politics and Business", Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien Nr. 92, Februar 2008, Bremen.

³⁶⁴ Umbach, F.: Energy Policies towards Russia 2001-2007, Centre for European Security Strategies (CESS), Working Paper, July 2008.

Literaturverzeichnis

Aalto, P.: The EU, Russia and the Problem of Community, in: Hartmut Mayer, Henri Vogt (Hrsg.): A Responsible Europe ? Ethical Foundations of EU External Affairs, Basingstoke, Palgrave, 2006.

Alemann, U. von: Vom Korporatismus zum Lobbyismus ? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27, Berlin, 2000, S. 3-6.

Allwardt, C.: Europäisiertes Energierecht in Deutschland, Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht, Band 37, Duncker und Humblot, Berlin, 2006.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Kernenergie in Europa: Wie der Euratom-Vertrag die europäischen Bürger schützt / Generaldirektion Energie und Verkehr, Luxemburg, 2005.

Baker and McKenzie: Subsoil Law Russia, 2008. [Online veröffentlicht unter: http://www.bakernet.com/NR/rdonlyres/66ADF042-3163-4D76-8CE1-03BA68DE4769/0/english_subsoil_law_la_apr08.PDF]

Bandelow, N./Schumann, D./Widmaier, U.: European Governance by Package Deals between the European Commission and Large Firms - Preconditions, Strategies, Welfare Effects, Diskussionspapier Nr. 99-3 der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, 1999.

Bandelow, N./Schumann, D./Widmaier, U.: European Governance by the Emergence of a new type of package deals, in: German Policy Studies, Bd. 1, Nr. 1, 1999.

Bastian, K.: Die Europäische Union und Russland. Multilaterale und bilaterale Dimensionen in der europäischen Außenpolitik, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

Basu, K.: Prelude to Political Economy, Oxford University Press, Oxford, 2000.

BDE: Portrait, 2009. [Online veröffentlicht unter: www.bund-der-energieverbraucher.de]

Bennett, R. J.: Business Routes of Influence in Brussels: Exploring the Choice of Direct Representation, in: Political Studies, XLVII, 240-257, 1999.

Benz, A./Scharpf, F./Zintl, R.: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/Main, New York, Campus, 1992.

Benz, A.: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Nomos, Baden-Baden, 1994.

Benz, A.: Der Beitrag der Spieltheorie zur Analyse des kooperativen Verwaltungshandelns, in: Nicolai Dose, Rüdiger Voigt (Hrsg.): Kooperatives Recht. Nomos, Baden-Baden, 1995.

Benz, A.: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union; in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, 2003.

BEUC: Consumers on the European stage, 2009. [Online veröffentlicht unter: <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=855&LanguageCode=EN>]

BEUC: Energy Package Press Release, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://www.beuc.eu/Content/Default.asp?PageID=1469&LanguageCode=EN>]

Black, B.S. / Tarassova, A.S.: Institutional Reform in Transition: A Case Study of Russia, The Supreme Court Economic Review, Nr. 10, Washington D.C., 2003.

Boemke, F.M.: Die Einführung von Wettbewerb auf natürlichen Monopolmärkten am Beispiel der Elektrizitätsmärkte in Russland und Deutschland, Shaker, Aachen, 2007.

Bogdandy, A. von: EGV, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf: Das Recht der Europäischen Union, 15. Auflage, Beck, München, 2000.

Böhling, B.: Die EWG und deren Perzeption in der deutschen Öffentlichkeit, 2009. [Online veröffentlicht unter: <http://www.europaeische-wirtschaftsgemeinschaft.de/seite-4.html>]

Bohne, E.: Privatisierung des Staates. Absprachen zwischen Industrie und Regierung in der Umweltpolitik, in: Volkmar Gessner, Gerd Winter (Hrsg.): Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1982.

Bolkart, A.: PricewaterhouseCoopers Wirtschaftsprüfungsgesellschaft: Entflechtung und Regulierung in der deutschen Energiewirtschaft, Haufe Verlag, Freiburg, 2007.

Bonse, E.: Türkei stellt Nabucco-Pipeline infrage, Handelsblatt, 20.01.2009.

Britische Botschaft in Deutschland: Pressemeldung, 2005. [Online veröffentlicht unter: <http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/051102c.htm>]

Brown, A. / Shevtsova, L.: Gorbachev, Yeltsin and Putin: Political Leadership in Russia's Transition, Carnegie Endowment, Washington D.C., 2001.

Buchanan, J. / Tollison, R. / Tullock, G. (Hrsg.): Towards a theory of the rent-seeking society, Texas A&M University Press, College Station, 1980.

Bühret, W. / Grande, E.: Unternehmerverbände und Staat in Deutschland, Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 3, Baden-Baden, 2000.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR): Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien, Heft XXVIII, Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen 2002, Hannover, 2003.

Busse, N.: Nabucco soll Europas Gasversorgung sichern, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.07.2009.

Chepurenko, A.: The Oligarchs in Russian Mass Consciousness, in: Steven White: Politics and the ruling group in Putin's Russia, Macmillan, New York, 2008.

Clemens, G. / Reinfeldt, A. / Wille, G.: Geschichte der europäischen Integration, UTB Schöningh, Paderborn, 2008.

Closson, S. / Halbach, U.: Die Georgien-Krise in ihrer kaukasischen Dimension, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Nr. 75, Berlin, 2008.

Coen, D.: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union, in: Journal of European Public Policy, 4. Jg., Nr.1, 91-108, 1997.

Coen, D.: The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States, in: Journal of Public Policy, Vol. 18, 75-100, 1998.

Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Winfried Nachtwei u.a. und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen: Energieaußenpolitik der Bundesregierung, Drucksache 16/13276, 16. Wahlperiode, Mai 2009.

Dieter, R.: Art. 155, Rdn. 2ff, in: Carl Otto Lenz / Klaus-Dieter Borchardt: EU und EG-Vertrag, 3. Auflage, Bundesanzeiger Verlag, Bonn, 2003.

Dronnikov, D.: Der russische Erdgasmarkt zwischen Monopol und Liberalisierung, Köln, 2005. [Online veröffentlicht unter <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=976548615>]

EASEE-gas: Letter to Commission, 2007. [Online veröffentlicht unter: <http://www.easee-gas.org/press%2Dreleases%2Dand%2Dpresentations/documents/EASEE-gaslettertoCommissionfinal190207.pdf>]

Eberlein, B. / Grande, E.: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenbourg, München, 2003.

Energy Charter Secretariat: Concluding Document of The Hague Conference on the European Energy Charter, Brüssel, 1991. [Online veröffentlicht unter http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf#page=211]

English, R.: Russia and the Idea of the West, Columbia University Press, New York, 2000.

E.ON Avacon: Karte der Gasqualitäten im Verbreitungsgebiet, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://www.eon-avacon.com/Cms/ContentFiles/Internet/Downloads/Netzkarte_Brennwerte_Gas%20.png]

Erdmann, G.: Grundlagen des Handels mit leitungsgebundene Energieträgern – Existenzberechtigung hersteller-unabhängiger Energiehändler, in: Ines Zenke, Ralf Schäfer: Energiehandel in Europa, Beck, München, 2005.

ERGEG: Regionale Gasinitiativen, 2007. [Online veröffentlicht unter: http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_RI/Gas_Regional_Initiative]

ERGEG: Anmerkungen des BGW zum ERGEG-Entwurfspapier „Guidelines for good practice on regulatory accounts unbundling“ vom 21. April 2006, [Online veröffentlicht unter: http://www.ergreg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_PC/ARCHIVE1/GGP_ON_ACCOUNTS_UNBUNDLING/BGW-comments.pdf]

EuGH, Urteil vom 31.3.1971, Slg. 1971, 263(280 Rn 73/76)- Rechtssache 22/70, Luxemburg, 1971.

EU-Kommission: EU-Russia Energy Dialogue: Ninth Progress Report, Paris, October 2008.

EU-Kommission: Die Europäische Energiecharta, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/127028_de.htm]

EU-Kommission: EGKS-Vertrag, 2009. [Online veröffentlicht unter http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_de.htm]

EU-Kommission: Institutional Reform Updates, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://europa.eu/institutional_reform/index_de.htm]

EU-Kommission: Der Vertrag von Lissabon, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm]

EU-Kommission: Legislativ- und Arbeitsprogramm 2007, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2007_de.pdf]

EU-Kommission: Grünbuch: Eine europäische Strategie für nachhaltige, sichere und wettbewerbsfähige Energie, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_de.pdf]

EU-Kommission: 2452. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie, Luxemburg, 2002. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/72665.pdf]

EU-Kommission: 2507. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie, Luxemburg, 2003. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/75980.pdf]

EU-Kommission: Aktionsplan für Energieeffizienz, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/energy/action_plan_energy_efficiency/doc/com_2006_0545_de.pdf]

EU-Kommission: Eine Außenpolitik zur Förderung der EU-Interessen im Energiebereich, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/90089.pdf]

EU-Kommission : Further steps forward in the EU-OPEC Energy Dialogue, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/89925.pdf]

EU-Kommission: 2267. Tagung des Rates Energie, Brüssel, 2000. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/08835.d0.html#_Toc485719633]

EU-Kommission: 2507. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie, Brüssel, 2003. [Online veröffentlicht unter:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/75980.pdf]

EU-Kommission: Europäische Energiecharta, 2009. [Online veröffentlicht unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/127028_de.htm]

EU-Kommission: 2695. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie, Brüssel, 2005. [Online veröffentlicht unter:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/87605.pdf]

EU-Kommission: 2671. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie, Brüssel, 2005. [Online veröffentlicht unter:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/85620.pdf]

EU-Kommission: 2735. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation und Energie, Luxemburg, 2006. [Online veröffentlicht unter:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/90213.pdf

Eurobarometer: „Attitudes Towards Energy“, Eurobarometer Special No. 247, S.6 ff., 24.01.2006. [Online veröffentlicht unter

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_247_en.pdf]

EU-Kommission: Rede von Energiekommissar Andris Piebalgs bei der VDEW-BDI-Veranstaltung zur Energiepolitik, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/commission_barroso/piebalgs/doc/media/2006_08_30_rede_kurz_vdew.pdf]

EU-Kommission: Kommission verurteilt Maßnahmen des spanischen Energieregulierers in der Sache E.On/Endesa, 2006. [Online veröffentlicht unter:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1265&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr>]

EU-Kommission: Energy and Environment, 2009. [Online veröffentlicht unter:

http://ec.europa.eu/environment/integration/energy_en.htm]

EU-Kommission: Durchführung des Europäischen Programms zur Klimaänderung (2000-2001), 2001. [Online veröffentlicht unter: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l28118.htm>]

EU-Kommission: Mitteilungen von Kommissar Stavros Dimas vom 8/11/06 und 9/11/06, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/commission_barroso/dimas/index_en.htm]

EU-Kommission: First European Gas Regulatory Forum Minutes, 1999. [Online veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/energy/gas/madrid/doc_1/minutes_1st_forum.pdf]

EU-Kommission: Beschluss der Kommission vom 11. November 2003 zur Einsetzung der Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas, 2003. [Online

veröffentlicht unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0796:DE:HTML>]

EU-Kommission: Kommission setzt Gruppe europäischer Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas ein, 2003. [Online veröffentlicht unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1536&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>]

EurActiv: EU-Russland Energiedialog, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://www.euractiv.net/de/energie/eu-russland-energiedialog/article-151074>]

EurActiv: Neue Pipeline verschafft EU Zugang zu kaspischem Erdgas, 2006. [Online veröffentlicht unter <http://www.euractiv.com/de/energie/neue-pipeline-verschafft-eu-zugang-kaspischem-erdgas/article-156379>]

EurActiv: Gasstreit beigelegt, aber fehlende EU-Energiepolitik bleibt ein Problem, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://www.euractiv.net/de/energie/gasstreit-beigelegt-fehlen-eu-energiepolitik-bleibt-problem/article-151232>]

EurActiv: Mehr Rechte für Energieverbraucher nicht Sache der Kommission, 2007. [Online veröffentlicht unter: <http://www.euractiv.com/de/energie/mehr-rechte-energieverbraucher-sache-kommission/article-165970>]

Europäisches Parlament: Die Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union, 2009. [Online veröffentlicht unter: <http://www.europarl.de/parlament/arbeitsweise/gesetzgebungsverfahren.html>]

Europäisches Parlament: Das Mitentscheidungsverfahren, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://www.europarl.de/parlament/arbeitsweise/verfahren_mitentscheidung.html]

Europäisches Parlament: Tätigkeitsbericht des Parlaments vom 13. Oktober 2006, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/reports.do?WS=10&SV=30&language=DE>]

Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über eine europäische Strategie für nachhaltige, sichere und wettbewerbsfähige Energie – Grünbuch -, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/629/629463/629463de.pdf]

Europäisches Parlament: Die Anhörungsverfahren des Europäischen Parlaments, 2009. http://www.europarl.de/parlament/arbeitsweise/verfahren_anhoerung.html

Europäisches Parlament: Mitentscheidung und Vermittlung, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_de.pdf]

Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/30/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt, 2002. [Online veröffentlicht unter: <http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=->

//EP//NONGML+REPORT+A5-2002-0077+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y]

Europäisches Parlament: Empfehlung zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über den Standpunkt der Europäischen Gemeinschaft zu dem Entwurf der Regelung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa über einheitliche Vorschriften für die Genehmigung von I. nachrüstbaren Anlagen für den Betrieb von Kraftfahrzeugen mit Flüssiggas (LPG) II. nachrüstbaren Anlagen für den Betrieb von Kraftfahrzeugen mit Erdgas (CNG), 2003. [Online veröffentlicht unter:

[http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONGML+REPORT+A5-2003-0110+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y\]](http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONGML+REPORT+A5-2003-0110+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y)

Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, 2003. [Online veröffentlicht unter:

[http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONGML+REPORT+A5-2003-0295+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y\]](http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONGML+REPORT+A5-2003-0295+0+DOC+PDF+V0//DE&L=DE&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y)

Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung, 2003. [Online veröffentlicht unter:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/itre/20030908/488574DE.pdf\]](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/itre/20030908/488574DE.pdf)

Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie – Grünbuch, 2006. [Online veröffentlicht unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/629/629463/629463de.pdf\]](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/629/629463/629463de.pdf)

Fachinotti, M.: „Will Russia Create a Gas Cartel ?“, in: Robert Orttung, Jeronim Perovic u.a.: “Russia’s Energy Sector between Politics and Business”, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien Nr. 92, Bremen, Februar 2008.

FAZ: Energiepolitik ist Standortpolitik, Gastbeitrag von Bundeswirtschaftsminister Michael Glos, 2006. [Online veröffentlicht unter: [http://www.faz.net/s/Rub560251485DC24AF181BBEF83E12CA16E/Doc~EB10889D91E504427A50B4801B5F3F641~ATpl~Ecommon~Scontent.html\]](http://www.faz.net/s/Rub560251485DC24AF181BBEF83E12CA16E/Doc~EB10889D91E504427A50B4801B5F3F641~ATpl~Ecommon~Scontent.html)

Flakowski, S.: Die erschöpfbare Ressource Erdgas: Auswirkungen der Transporteigenschaften auf Preisbildungen und Strategien in Europa, Universität Münster, Dissertation, 2002.

Forsberg, T.: Power, Interests and Trust: Explaining Gorbachev’s Choices at the End of the Cold War, *Review of International Studies* 25 (4), 1999.

FTD: Russisches Versteckspiel, *Financial Times Deutschland*, 28.07.2008. [Online veröffentlicht unter: [http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/:Flucht_aus_Moskau_Russisches_Versteckspiel/391010.html\]](http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/:Flucht_aus_Moskau_Russisches_Versteckspiel/391010.html)

Gaddy, C. et al: The Brookings Institution – Project on Energy Security: The Russian Federation, Washington DC, 2006.

Gaidar, I.T.: The economics of transition, MIT Press, Cambridge, 2003.

Garibaldi, I.: NATO and European Energy Security, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC, 2008.

Gaul, C.-M.: Der Energiedialog zwischen der EU und Russland, Arbeitspapier des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, www.bundestag.de, Januar 2006.

Gazprom, Annual Report 2007, English version, Moskau, 2008. [Online veröffentlicht unter http://www.gazprom.com/documents/Annual_Eng_2007.pdf]

Gazprom: Projekt koncepczii rynka gasa v Rossijskij Federazii, podgotovlennyy OAO Gazprom, k sovetschanie premier-ministra pravitelstva Kasjanova, Moskau, 2003.

Gazprom: Spravka po voprosam eksportnyh postavok OAO Gazprom; Moskau, 2003.

Geden, O.: Zielkonflikte der EU-Klima- und Energiepolitik, in: NZZ, S. 5, 16. April 2008.

Geden, O.: Energiesolidarität im EU-Reformvertrag: Ein zentraler Baustein europäischer Energiepolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell Nr. 34, Berlin, 2007.

Girg, B.: Tauwetter am Nordpol: Kalter Krieg um Rohstoffe ? Die Arktis im Zeichen des Klimawandels; Diskussionspapier FG3-DP 01, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, Mai 2008.

Global Insight: Gas Outlook, London, 2005.

Gorbatschow, M.: Rosneft will reinforce Russian Reform, in: Financial Times, 12. Juli 2006.

Götz, R.: Russlands Wirtschaftsentwicklung, SWP-Diskussionspapiere, Berlin, 2006.

Götz, R.: Russlands Erdgas und die Energiesicherheit der EU, SWP-Studie, Berlin, 2002

Grant, C. / Barysch, K.: The EU-Russia Energy Dialogue, Centre for European Reform, Briefing Note, London, Mai 2003.

Greenspan, A.: Mein Leben für die Wirtschaft – die Autobiographie, Campus, Frankfurt/Main, 2007.

Grunwald, J.: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften: EGKS-EURATOM-EG, Grundlagen, Geschichte, geltende Regelungen, de Gruyter Recht, Berlin, 2003.

Haas, E.: The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957, 2.Auflage, Stanford, 1999.

Hantke, M.: Alles wieder offen – Georgienkrieg und imperiale Geopolitik, IMI e.V., Tübingen, 2008.

Hardin, R.: Trust and Trustworthiness. Russell Sage Foundation, New York, 2002.

Heinrich, A.: Gazprom's Expansion Strategy in Europe and the Liberalization of EU Energy Markets, in: Robert Orttung, Jeronim Perovic u.a.: Russia's Energy Sector between Politics and Business, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien Nr. 92, Bremen, Februar 2008.

Helm, D. : The Russian Dimension and Europe's external energy policy, Oxford, 2008.

Helm, D.: Russian energy policy – political assertiveness or rational economics ?, Oxford University, 2006.

[Veröffentlicht online unter <http://www.dieterhelm.co.uk/publications.php?action=keyword&hdr=pub&main=pub&bookorpaper=paper&keyword=russia>]

Hoffman, A.M.: A Conceptualisation of Trust in International Relations. European Journal of International Relations 8, 2002.

Hoffman, D.: The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia, Public Affairs, New York, 2002.

Hoffmann, S.: The European Process at Atlantic Crosspurposes, in: Journal of Common Market Studies 3 (2), S. 85-101, 1964.

Holzer, V.L.: Überblick über die Energiepolitik der Europäischen Union. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 57, Potsdam, 2003.

Hüffer, U./Ipsen, K./Tettinger, P.J.: Die Transitrichtlinien für Gas und Elektrizität, Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht, Boorberg Verlag, Bochum, 1991.

Huisinga, R.: Das Problem des Bilateralismus in den EU-Russland-Energiebeziehungen, GRIN Verlag, Norderstedt, 2007.

IEA: World Energy Outlook 2006, OECD/International Energy Agency, Paris, 2006. (www.iea.org)

IEA: Russia Energy Survey, OECD/IEA, Paris, 2002.

IEA: Energy Statistics of Non-OECD countries 2001-2002, OECD/IEA, Paris, 2003.

IEA: The IEA natural gas security study, OECD/IEA, Paris, 1995.

IERN: International Energy Regulation Network, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://www.iern.net/regional_associations/association-erra.htm]

IFIEC: IFIEC Europe's position on the Commission's "Third Package" proposal for legislative measures to improve the internal gas market, 2008. [Online veröffentlicht unter: <http://www.ifieceurope.org/docs/IE%203rd%20package%20gas%2008%2001%2008.pdf>]

Interfax: Gazprom works out principles of partnerships with foreigners; Interfax-Agenturmeldung, Moskau, 12.10.2007.

Jachtenfuchs, M. / Kohler-Koch, B.: Europäische Integration, 2. Auflage, Leske und Budrich, Opladen, 2003.

Jacoby, P.: Third-Party-Access im europäischen Wettbewerbsrecht: Artikel 82 EG-Vertrag als Grundlage eines Zugangsanspruchs Dritter zu fremden Infrastruktureinrichtungen, Nomos, Baden-Baden, 2002.

Jahn, K.: Instrumente, Probleme und Erfolgsaussichten der Regulierung von Entgelten für den Netzzugang nach dem Energiewirtschaftsgesetz, FÖV Discussion Papers, Dt. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 2006.

Jarass, H.D., Europäisches Energierecht, Duncker und Humblodt, Berlin, 1996.

Jensen, J.T.: The development of a global LNG market, Oxford Institute of Energy Studies, NG5, Oxford, 2004.

Kahn, J.: Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Keller, M.: Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Ein idealistisch-europäisches Werk ? Deutsche und französische Interessen bei der Gründung der Europäischen Union, Scylde, Siegen, 2006.

Kiess, J.: Kultur und Vertrauen in der russischen Wirtschaft: Blat, Krysha und kollektive Korruption, Dissertation 3299, St. Gallen, 2007.

Knill, C. / Lehmkuhl, D.: How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn, 1999.

Kohler-Koch, B. / Conzelmann, T. / Knodt, M.: Europäische Integration – Europäisches Regieren, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004.

Kokorin, A., Kuuraev, S., Minin, A., Stetsenko, A.: Problemy adaptatsii k klimaticheskim izmeneniyam (Climate Change Adaptation Issues), unpublished paper, 2007.

Korchemkin, V.: Russian Gas Outlook 2006, Washington, 2006.

Kornai, J.: Economics of Shortage, Amsterdam, 1980.

Kovalischina, G.: Nuzhen li Rossii zakon o soglschenijah o razdele produkzii SRP, Ezhenedelnyi obzor instituta finansovyh issledovanij, ISF, Moskau, 2002.

Kusznir, J.: Der politische Einfluss von Wirtschaftseliten in russischen Regionen, ibidem Verlag, Stuttgart, 2008 (zugl. Universität Bremen, Fachbereich Sozialwissenschaften, Dissertation, 2007).

Kydd, A.H.: Trust and Mistrust in International Relations, Princeton University Press, Princeton, 2005.

Lane, D.: Russia. The oil elite's evolution, divisions and outlooks, in: Higley, John et al (Hg): Elites after state socialism. Theory and analysis, Lanham, 2000.

Ledeneva, A.V.: Russia's economy of favours. Blat, networking and informal exchange. Cambridge, UK, 1998.

Ledeneva, A.V.: Unwritten Rules: How Russia really works, CER Working Paper, 2001.

Lewandowski, J. / Znoj, M.: Trust and Transitions: Social Capital in a Changing World, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2008.

Lieb, J. / Maurer, A. / von Ondarza, N.: Der Vertrag von Lissabon – Kurzkomentar, 2. erw. Auflage, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 2008.

Loth, W.: Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, 3., durchges. Auflage, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 1996.

O'Loughlin, J. / Talbot, P.F.: Where in the World is Russia? Geopolitical Perceptions and Preferences of Ordinary Russians, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, Eurasian Geography and Economics, 46, Nr. 1, S. 23-50, Winston & Son, Palm Beach, 2005.

Ludwig, M.: In Russland wird diesen Winter das Gas knapp, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.11.2006.

Luhmann, N.: Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, Lucius und Lucius, Stuttgart, 1968.

Lukes, R.: Energierecht, in Dausen, M: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Beck, München, 1998.

Maichel, G.: Das Energiekapitel in der Europäischen Verfassung, in: Für Sicherheit, für Europa, Festschrift für Volkmar Götz, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen, 2005.

Maxeiner, D.: Was bringt Kyoto wirklich ?, Die Welt, 2004. [Online veröffentlicht unter: <http://www.welt.de/data/2004/10/02/340683.html>]

Mayer, J.: Wann sind Paketlösungen machbar ? Eine konstruktive Kritik an F.W. Scharpfs Konzept, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 35. Jg., Heft 3, S. 448-471, VS Verlag, Wiesbaden, 1994.

Mayntz, R. / Scharpf, F.: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Renate Mayntz, Fritz Scharpf: Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Frankfurt/Main, New York: Campus, 1995.

Ministry of Economic Development and Trade (MEDT): O koncepczii razvitiya rynka gasa v Rossijskoj Federacii, doklad v pravitelstvo RG, Ministerstvo ekonomitscheskogo razvitiya i torgovli Rossijskoj Federacii, Moskau, 2002.

Ministry of Economic Development and Trade (MEDT): O koncepczii razvitija rynka gasa v Rossijskoj Federazii, doklad k zasedaniju pravitelstva RF, Ministerstvo ekonomitscheskogo razvitija i trgovli Rossijskoj Federazii, Moskau, 2003.

Ministry of Economic Development and Trade (MEDT): O strukturnyh preobrazovanijah v dobytsche i transportirovke gasa, materialy k zasedaniju pravitelstva RF, Ministerstvo ekonomitscheskogo razvitija i trgovli Rossijskoj Federazii, Moskau, 2003.

Ministry of Energy (MinEnergO): Energetičeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda, Moskau, 2003.

Ministry of Energy (MinEnergO): Postanovlenie Pravitelstva RF ot 07.03.1995 Nr. 239 “O merah po uporjadotscheniju gosudarstvennogo regulirovanija zen (tarifov)”, Moskau, 1995.

Mitrany, D.: A working peace system, Royal Institute of International Affairs, London, 1943.

Möllering, G. / Stache, F.: German-Ukrainian Business Relationships – Trust Development in the Face of Institutional Uncertainty and Cultural Differences, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 07/11, Köln, 2007.

Moravcsik, A.: Preferences and Power in the European Community: A liberal intergouvernementalist approach, in: Journal of Common Market Studies 31 (4), S. 473-524, Blackwell, Oxford/Cambridge, 1993.

MPG: Die Zukunft der Arktis, 2004. [Online veröffentlicht unter: http://www.atmosphere.mpg.de/enid/Zukunft_der_Arktis/Leben_in_der_Arktis_3w0.html]

Notz, C.: Energie für Europa – Im Spannungsfeld von Sicherheit, Wettbewerb und Nachhaltigkeit C·A·P Aktuell, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik Nr. 5 · August 2006.

NYT: Gazprom, New York Times, 2007. [Online veröffentlicht unter: http://www.nytimes.com/2007/06/23/business/worldbusiness/23gazprom.html?_r=1]

OGP: Selbstdarstellung, 2009. [Online veröffentlicht unter: www.ogp.org.uk]

Oppermann, T.: Europarecht, 4. vollst. neu bearb. Auflage, Beck, München, 2009.

ORF, „Neue Organisation geboren“, 2008. [Online veröffentlicht unter: http://orf.at/081223-33180/?href=http%3A%2F%2Forf.at%2F081223-33180%2F33181txt_story.html]

Osborne, M.J.: An Introduction to Game Theory, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Pan, E.: Sino-Russian Energy Ties, Council on Foreign Relations, New York, 2006. [Veröffentlicht online unter http://www.cfr.org/publication/10363/sinorussian_energy_ties.html]

Papenkort, K.: Der Euratom-Vertrag im Lichte des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Nomos, Baden-Baden, 2008.

Peebles, M.: Natural Gas Fundamentals, Shell International Gas Ltd., London, 1992.

Perelet, R. / Pegov, S. / Yulkin, M.: Climate Change, Russia Country Paper. United Nations Development Programme (UNDP) Report Office, Occasional Paper 2007/12, New York, 2007.

Pleines, H.: Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära, Münster, 2003.

Poundstone, W.: Prisoner's Dilemma, in: John von Neumann, Game Theory, and the Puzzle of the Bomb, Doubleday, New York, 1992.

Präsidialerlass Nr. 538, Moskau, Juni 1992.

Präsidialerlass Nr. 539 „Über die dringenden Maßnahmen der Entwicklung neuer Riesengasfelder auf der Halbinsel Yamal, in der Barentssee und auf dem Schelf der Insel Sachalin“, Juni 1992.

Präsidialerlass Nr. 1333, Moskau, November 1992.

Präsidialerlass Nr. 1559, Moskau, Dezember 1992.

Präsidialerlass Nr. 426 „Über die Hauptbestimmungen der strukturellen Reform der natürlichen Monopole“, Moskau, April 1997.

Pröfrock, M: Energieversorgungssicherheit im Recht der Europäischen Union, Universität Tübingen, Dissertation, Tübingen, 2007.

Rahr, A.: Russland gibt Gas, Hanser Verlag, Berlin, 2007.

Rat der Europäischen Union: Der Rat „Verkehr, Telekommunikation und Energie“, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=413&lang=de&mode=g]

Rat der Europäischen Union: Der Rat der Europäischen Union, 2009. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242&lang=de&mode=g]

Rat der Europäischen Union: Elektrizitätsbinnenmarkt – Schlussfolgerungen des Rates, 1995. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/010d0001.htm]

Rat der Europäischen Union: Beschlussfassung über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, 1998. [Online veröffentlicht unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/trans/08357D8.doc.htm]

Rasch, M. und Düwell, K.: Anfänge und Auswirkungen der Montanunion auf Europa; Klartext, Essen, 2007.

Rezunenko, V.I. et al: The resource base of the gas industry in the federal districts of Russia, in: Minerylnye resursy Rossii, Vol. 4, Moskau, 2001.

RIAN: Russland zögert mit Ratifizierung der Energiecharta, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://de.rian.ru/analysis/20060413/45784896.html>]

RIAN: EU-Russland-Gipfel in Helsinki, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://de.rian.ru/trend/helsinki/>]

RIAN: Zusammenarbeit zwischen EU und Russland wird von Europa politisiert, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://de.rian.ru/business/20061123/55933094.html>]

RIAN: Gasprom und Eni gründen Joint Venture für Bluestream-2, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://de.rian.ru/analysis/20060921/54127769.html>]

Rieksmeier, J.: Politikfeldübergreifende Koppelgeschäfte zwischen der Europäischen Kommission und großen Unternehmen im Bereich der Biotechnologie, Diskussionspapier Nr. 00-3 der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, 2000.

Rufin, J. / Bausch, C.: Parlamentsentwurf für das Zweite Gesetz zur Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts; <http://www.ewerk.hu-berlin.de/content/ewerk/pdf/377.pdf>, 2009.

Russian Analytical Digest: Russia's energy policy, No. 18, 3. April 2007, S. 13.

Russische Regierung: Art. 19 der Verordnung „Über die Ordnung der Lizenzierung und Nutzung der Bodenschätze vom 15.07.1992“ als Novelle des Bodengesetzes vom 21.02.1992, Moskau, 1992.

Russische Regierung: Regierungsverordnung Nr. 1370 „Über die Sicherung des Zuganges von Organisationen zu lokalen Gasverteilungsnetzen“ vom 24.11.1998 (in der Fassung vom 28.07.2000), Moskau, 2000.

Russische Regierung: Regierungsverordnung Nr. 1370 „Über die Sicherung des Zuganges von Organisationen zu lokalen Gasverteilungsnetzen“ vom 24.11.1998 (in der Fassung vom 28.07.2000), Moskau, 2000.

Russische Regierung: „Gesetz über die Abkommen über Produktionsverteilung“ von 19.12.1995 (Fassung vom 18.06.2001), Moskau, 2001.

Russische Regierung: Regierungsverordnung Nr. 1021 vom 29.12.2000 (in der Fassung vom 22.05.2002) „Über die staatliche Regulierung der Gaspreise und Durchleitungstarife in der Russischen Föderation“, Moskau, 2002.

Russische Regierung: Gesetz über Bodenschätze Nr. 2395 (Artikel 1 Pkt. 2) vom 21.02.1992; mehrfach geändert, Moskau, 2008.

Säcker, F.J.: Deutsch-russisches Energie- und Bergrecht im Vergleich: Ergebnisse einer Arbeitstagung 31. März / 1. April 2006, Veröffentlichungen des Instituts für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht der Freien Universität Berlin, Berlin, 2007.

Safonov, G., Drobyshevsky, S, Lugovoy, O., Bondarenko, A., Kim, I: An analysis of development of economy and dynamics changes of emissions of GHG in Russia, Center of

environmental and natural resources economics, Higher school of economy, Academy of national economy at the Government of the Russian Federation, Institute of economies in transition, Moskau, 2005.

Sakwa, R.: Russian Politics and Society, Vierte Auflage, Routledge, Oxon, 2008.

Scharpf, F.: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Leske und Budrich, Opladen, 2000.

Schneider, E.: The Russian Federal Security Service under President Putin, in: Stephen White (Hrsg): Politics and the ruling group in Putin's Russia, Macmillan, New York, 2008.

Schröder, H.-H.: Mächte im Hintergrund: Die Rolle von Familie und Oligarchen im Russland unter neuer Führung, Bremen, 2001.

Schulze, P. W.: Partei und Macht: Von der Kaderpartei zur Massenorganisation, in: Winfried Schneider-Deters u.a.: Die Europäische Union, Russland und Eurasien: Die Rückkehr der Geopolitik, BWV, Berlin, 2005.

Schulze, P. W.: Von der gelenkten zur souveränen Demokratie: Etappen der postsowjetischen Transformation, in: Winfried Schneider-Deters: Die Europäische Union, Russland und Eurasien: Die Rückkehr der Geopolitik, BWV, Berlin, 2005.

Schumann, D.: Die Bedeutung politikfeldübergreifender Koppelgeschäfte für die europäische Energiewirtschaft: Das Beispiel der Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarktes, Diskussionspapier Nr. 01-2 der Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, 2001.

Schumann, D.: Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem, DUV, Wiesbaden, 2005.

Schumann, W.: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, 1993.

Schwarz, O.: Integrationsmethoden und -theorien, März 2003. [Online veröffentlicht unter: www.europa-reden.de/info/theorie.htm]

Schwarze, J.: Der Reformvertrag von Lissabon, Nomos, Baden-Baden, 2009.

Schweitzer, M.: Europarecht: das Recht der Europäischen Union; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG); 6. Aufl., Luchterhand, Neuwied, 2005.

Schwintowski, H.-P.: Verhandelter versus regulierter Netzzugang: Grenzen legitimer Preisgenehmigung für Strom, 1.Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2005.

Sieberson, S.C.: Dividing lines between the European Union and its member states: the impact of the treaty of Lisbon, Asser Press, The Hague, 2008.

Solnik, S.L.: *Stealing the State, Control and Collapse in Soviet Institutions*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

Sprinz, D. / Wolinsky, Y.: *Models, Numbers and Cases: Methods for Studying International Relations*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2004.

Steinkohleportal: *Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, 2009. [Online veröffentlicht unter <http://www.steinkohle-portal.de/content.php?id=1048&DocID=284&ParentID=1028>]

Stern, J.: *The Future of Russian Gas and Gazprom*, Oxford Institute of Energy Studies, Oxford, 2005.

Stern, N.: *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cabinet Office – HM Treasury, London, 2006. [Veröffentlicht online unter http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm]

Streinz, R.: *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU: Einführung mit Synopse*, 2. akt. und erw. Auflage, Beck, München, 2008.

Süddeutsche Zeitung: *Gasprom will künftig Schalke 04 sponsern*, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/902/87815/article.html>]

Surkow, W.: *Souveränität ist das politische Synonym für Konkurrenzfähigkeit*, Moskau, 2006. [Veröffentlicht online unter www.edinros.ru/news.html?id=111148]

Takeda, Y.: *Russia's New Political Leadership and its Implication for East Siberian Development and Energy Cooperation with North East Asian States*, in: Robert Orttung, Jeronim Perovic, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hrsg.): *Russia's Energy Sector between Politics and Business*, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Arbeitspapiere und Materialien Nr. 92, Bremen, 2008.

Ter-Sakisov, R.M.: *Razvitie dobytschi gasa nezavisimymi proizvodeiteljami mozhet sposobstvovat ukrepleniju potenziala TEK strany*, in: *Gasovaja Promyshlen*, April 2003.

Tkachenko, S. L.: *Actors in Russia's Energy Policy towards the EU*, in: Aalto, Pami (Hrsg.): *The EU-Russian Energy Dialogue*, Ashgate, Hampshire, 2007.

Tömmel, I.: *Das politische System der EU*. München, 2003.

Tönjes, C.: *Die niederländische Gaswirtschaft im Umbruch (2)*, Clingendael International Energy Programme, Working Papers, Den Haag, 2004.

Tschirikowa, A.: *Regionale Eliten und regionale Machtstruktur*, in: Gabriele Goszka / Peter Schulze (Hrsg.): *Russlands Weg zur Zivilgesellschaft*, S. 127-139, Bremen, 2001.

Tsebelis, G.: *Veto Players – How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002.

Tsygankov, A. P.: Mastering space in Eurasia: Russia's Geopolitical thinking after the Soviet break-up. San Francisco State University, Department of International Relations, San Francisco, 2003.

Umbach, F.: Energy Policies towards Russia 2001-2007, Centre for European Security Strategies (CESS), Working Paper, July 2008.

Umweltschutzportal: Entscheidungen über Nabucco und Krk-Terminal voraussichtlich in 2006, 2005. [Online veröffentlicht unter: <http://www.umweltschutz.co.at/index.cfm/id/17792>]

Umweltschutzportal: Erdgas: Russischer Einfluß wächst, 2006. [Online veröffentlicht unter: <http://www.umweltschutz.co.at/index.cfm/id/19284>]

USGS: Arctic Oil and Gas Resource Report, Washington DC, 2006. [Veröffentlicht online unter <http://geology.com/usgs/arctic-oil-and-gas-report.shtml>]

Uslaner, E.M.: The Moral Foundations of Trust, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Veser, R.: Geben und Nehmen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Januar 2009, Frankfurt, 2009.

Wagner, J.: Der russisch-europäische Erdgaskrieg. Nabucco, die Gas-OPEC und die Konturen des Neuen Kalten Kriegs, IMI e.V., Tübingen, 2007.

Wagner, W. / Hellmann, G.: Zivile Weltmacht ? Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, S. 569-596, Leske und Budrich, Opladen, 2003.

Waltz, K.: Theory of International Politics, Random House, New York, 1979.

WDR: Eine neue Marke für die Massen, 2006. [Online veröffentlicht unter: http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/wirtschaftsbranche/gazprom_schalke/index.jhtml#sw01]

Weidenfeld, W.: Lissabon in der Analyse: der Reformvertrag der Europäischen Union, Nomos, Baden-Baden, 2008.

Weidenfeld, W. (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, 2005.

Wiener, A. / Diez, T.: European Integration Theory, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Wunnerlich, M.: „Wohin steuert die europäische Energiepolitik ?“; Vortrag von vor dem Verein der ehemaligen Schüler des energiewirtschaftlichen Instituts, 23. November 2007; [Vortragsfolien online veröffentlicht unter www.ewi.uni-koeln.de/fileadmin/user/SV/VortragSV_MV07.pdf]

Yekelchyk, S.: Ukraine. Birth of a modern Nation, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Zavarzin, G.A.: Carbon cycle on Russia's territory. Selected proceedings on Global evolution of the biosphere. The Ministry of Science and Technology, Moskau, 1999.

Zaznaev, O.: The Presidentialisation of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia, in: Stephen White: Politics and the Ruling Group in Putin's Russia, Macmillan, New York, 2008.

Zenke, I. /Wollschläger, M. (Hrsg): §315 BGB: Streit um Versorgerpreise, 2. Auflage, Frankfurt/Main, 2009.

Zürn, M.: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Leske und Budrich, Opladen, 1992.